ISLAM DAN KAUM MINORITAS

Tantangan Kontemporer

Ahmad Suaedy
Alamsyah M.Dja'far
M. Subhi Azhari
Rumadi

The WAHID Institute
Seeding Plural and Peaceful Islam

ISLAM DAN KAUM MINORITAS:
Tantangan Kontemporer

ISLAM DAN KAUM MINORITAS:
Tantangan Kontemporer

Ahmad Suaedy
Alamsyah M. Dja'far
M. Subhi Azhari
Rumadi

ISLAM DAN KAUM MINORITAS:
Tantangan Kontemporer

xiii + 105 halaman: 15 x 21 CM

PENULIS
Ahmad Suaedy
Alamsyah M. Dja'far
M. Subhi Azhari
Rumadi

Editor Naskah
Alamsyah M. Dja'far

Foto Cover :
Dok. GKI Yasmin

Desain Cover
Neng Erlina

Desain Isi
Alamsyah M. Dja'far

Cetakan I : Desember 2012
ISBN : 978-602-7891-00-5

DITERBITKAN OLEH:

The WAHID Institute
Seeding Plural and Peaceful Islam
Jl. Taman Amir Hamzah No. 8
Jakarta Selatan 10320
Telp : +62-21-3928233, 3145671
Fax. : +62-21-213928250
E-mail : info@wahidinstitute.org
Website: www.wahidinstitute.org

DIDUKUNG OLEH :

KEDUTAAN BESAR AUSTRALIA
JAKARTA

Pengantar Penerbit

Setelah tragedi Cikeusik meletus awal Februari 2011, serangan terhadap komunitas Syiah, Sampang, Madura, adalah kisah tragis lainnya yang dialami kaum minoritas keyakinan di negeri ini. Serangan yang terjadi pada akhir Agustus 2012 itu mengangkat nyawa seorang anggota Syiah. Puluhan rumah dibakar. Ratusan orang hidup di pengungsian hingga kini. Pemimpinnya, Tajul Muluk, sudah lebih dulu divonis melakukan penodaan agama dan kini mendekam di penjara. Di Cikeusik, lebih mengerikan. Tiga orang tewas dengan cara mengenaskan. Videonya beredar luas di jejaring sosial *Youtube*.

Hingga kini, jemaat dua gereja, GKI Yasmin Bogor dan Filadelfia Bekasi, juga tak bisa beribadah di gereja milik mereka sendiri. Langkah hukum sudah ditempuh dan dimenangkan. Anehnya, hingga kini putusannya belum juga dipatuhi.

Dari berbagai laporan lembaga pemantau isu-isu keagamaan seperti yang dilakukan the Wahid Institute setiap tahunnya, kelompok minoritas di Indonesia sejauh ini masih mengalami masalah serius. Mereka kelompok paling rentan korban tindakan intoleransi, diskriminasi, hingga aksi kekerasan. Angka kekerasan terhadap mereka tahun 2012 kemungkinkan besar terus meningkat.

Dari sudut pandang keagamaan, pertanyaan yang patut dikemukakan bagaimana sesungguhnya Islam yang dipeluk mayoritas penduduk Indonesia melihat kaum minoritas? Adakah doktrin Islam yang lebih komprehensif melihat minoritas?

Pertanyaan itu tentu saja berangkat dari titik pijak bahwa in-

tolelansi, diskriminasi, dan kekerasan oleh pelaku di antaranya --bukan satu-satunya—dipengaruhi pemahaman keislaman mereka.

Buku ini dihadirkan sebagai upaya menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas. Konsep Islam mengenai minoritas ini, misalnya, dibicarakan di bagian kedua buku ini. Di sana didiskusikan wacana fikih minoritas (*fiqh al-aqalliyyât*) berikut kritik dan pendalamannya. Sejauh ini, konsep yang dikembangkan awal 90-an oleh Thaha Jabir al-Alwani dan Yusuf al-Qardlawi itu masih lebih tampak sebagai konsep yang "hanya" melindungi hak umat Islam minoritas, bukan minoritas secara umum.

Harus diakui pula perumusan definisi minoritas di luar pendekatan agama jelas bukan perkara mudah dan tak memiliki definisi tunggal. Di dalamnya memendam faktor-faktor objektif seperti fakta pluralitas bahasa, etnis atau agama, dan faktor-faktor subjektif seperti individu minoritas yang biasanya mengidentifikasi dirinya sebagai anggota kelompok minoritas tertentu.

Ukuran kuantitas misalnya, bukan satu-satunya standar mendefinisikan minoritas. Ada kelompok yang dari sisi jumlah mayoritas, tetapi berada pada posisi nondominan seperti kelompok kulit hitam di bawah rezim Apartheid di Afrika Selatan atau masyarakat Tionghoa di Indonesia. Kesulitan-kesulitan inilah yang dibincangkan di bagian awal buku ini. Dengan memetakan tantangan dan kesulitan seraya merumuskan kategori-kategori umum minoritas bisa memberi jangkar pemahaman yang lebih kuat bagi pembaca dalam menyelami pergulatan di bagian lain dari buku ini.

Meski diniatkan merespon sejumlah masalah dan tantangan relasi Islam dan minoritas di Indonesia, buku ini berupaya memperkayanya dengan mendiskusikan pengalaman di negara lain seperti Malaysia, Filipina, dan Thailand. Penjelasan ini penting untuk memberi horizon yang lebih luas mengenai mi-

noritas sekaligus bahan komparasi.

Lantaran masalah minoritas bukan semata-mata perkara doktrin, buku ini juga berupaya memetakan dari sudut lainnya pada bab tiga, di antaranya faktor regulasi dan akar-akar diskriminasi, juga politik Islam.

Dengan kesadaran penuh, problematika minoritas di negeri ini tentu saja tak bisa tuntas dengan sekadar menerbitkan buku. Namun apa yang disajikan dalam buku ini semoga saja memantik diskusi dan diskursus lebih luas lagi mengenai kontribusi Islam Indonesia terhadap masalah minoritas.

Penerbitan buku ini merupakan bagian dari kerjasama the Wahid Institute dengan Kedutaan Besar Australia Jakarta melalui *Direct Aid Program* (DAP) yang memiliki tujuan membangun kehidupan bangsa yang lebih toleran dan demokratis. Selamat menyelami.

Amir Hamzah, 15 November 2012

Daftar Isi

DAFTAR SINGKATAN

BA	: Barisan Alternatif
BN	: Barisan Nasional
CLD-KHI	: Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam
DAP	: Democratic Action Party Malaysia
DGI	: Dewan Gereja-Gereja di Indonesia
GAPAS	: Gerakan Anti Pemurtadand dan Aliran Sesat
Garis	: Gerakan Reformis Islam
HAM	: Hak asasi manusia
HTPA	: Hukum Terapan Peradilan Agama
ILO	: International Labour Organization
Inpres	: Instruksi Presiden
IPKI	: Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
Kakanwil	: Kepala Kantor Wilayah
Komnas	: Komisi Nasional
KHI	: Kompilasi Hukum Islam
KPPSI	: Komite Perjuangan Penegakan Syariat Islam
KWI	: Kantor Wali Gereja Indonesia
LPPI	: Lembaga Penelitian dan Pengkajian Islam
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
NAD	: Nangroe Aceh Darusalam
NDP	: New Development Policy
NEP	: New Economic Policy
NTT	: Nusa Tenggara Timur
NU	: Nadhlatul Ulama
NVP	: New Vision Policy
Masyumi	: Majelis Syuro Muslimin Indonesia
MCA	: Malaysian Chinese Association
MIC	: Malaysian Indian Congress
Orba	: Orde Baru
PAKEM	: Pengawasan Aliran Kepercayaan dalam Masyarakat
PAS	: Parti Islam Semalaysia
PCIJ	: Permanent Court of International Justice disingkat

Pemda : Pemerintah daerah
Perda : Peraturan daerah
Persis : Persatuan Islam
PKI : Partai Komunis Indonesia
PKR : Parti Keadilan Rakyat
PNI : Partai Nasionalis Indonesia
PP : Peraturan Pemerintah
PPKI : Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PR : Pakatan Rakyat
Propenas : Program Pembangunan Nasional
PSI : Partai Sosialis Indonesia
Raperda : Rancang Peraturan Daerah
RUU : Rancangan Undang-Undang
UU : Undang-undang
UUD : Undang-Undang Dasar

BAGIAN SATU

Diskursus Minoritas dan Relevansinya di Indonesia

Pengantar

Globalisasi dan menguatnya politik identitas memicu munculnya kembali diskursus minoritas. Hal itu berkaitan dengan terkikisnya batas-batas negara dan bangsa serta bangkitnya kesadaran kelompok-kelompok minoritas atas respon globalisasi tersebut. Kymlicka, misalnya memberikan penjelasan beberapa sebab.[1] *Pertama,* perkembangan demokrasi telah menyebabkan anggota kelompok minoritas mampu melakukan mobilitas sosial dan politik. Mereka tidak hanya tinggal dalam wilayah tertentu dan statis berinteraksi dalam kelompoknya melainkan mulai masuk ke ruang-ruang profesional dan kedudukan politik tertentu. Ini yang memungkinkan bangkitnya kesadaran akan pemenuhan hak-hak mereka dalam sebuah sistem yang dinilai tidak adil.

Kedua, proses "desecuritization". Setelah runtuhnya negara-negara komunis, kekhawatiran akan adanya intervensi ideologi komunisme ke negara tertentu menjadi sangat berkurang. Komunisme di masa sebelumnya seringkali berkelindan dengan kelompok-kelompok kecil dan terpinggirkan. Keduanya berupaya melakukan intervensi negara dimana mereka tinggal, termasuk ke negara lainnya untuk tujuan revolusi atau merebut

[1] Will Kymlicka dan Baogang He, ed., *Multiculturalism in Asia,* (New York: Oxford University Press, 2005)

kekuasaan. Ini membuat penguasa di negara-negara tersebut selalu waspada dan tidak jarang mengeluarkan kebijakan serta perlakuan diskriminatif terhadap kelompok minoritas. Dengan runtuhnya komunisme, kekhawatiran itu sirna.

Melunturnya kekhawatiran itu khususnya terjadi di Eropa. Di Asia, belum seluruhnya sirna. Ada beberapa penyebab. *Pertama*, tradisi kolektif atau komunitarian yang tebal. Pihak mayoritas tidak mudah menghilangkan kekhawatiran tersebut. Kelompok mayoritas di Asia umumnya menggunakan negara dan kekuasaan bahkan dengan jalan mendiskriminasi minoritas. *Kedua*, kelompok minoritas dalam suatu negara seringkali menjadi mayoritas di negara lain, dan bahkan saling bertentangan, seperti muslim di Filipina dan Thailand Selatan dengan muslim di Malaysia. Hal itu memengaruhi respons mayoritas dan pemerintah terhadap minoritas ketika menjadi mayoritas di negara lain.

Saat ini tampaknya muncul tren, termasuk di Indonesia, bahwa di samping munculnya politik identitas dengan kian mengerasnya ikatan kelompok dan bahkan dengan jalan kekerasan demi klaim sebagai representasi mayoritas, muncul pula "perlawanan" dari minoritas dengan berbagai cara. Fenomena ini bukan saja menarik untuk diikuti secara intelektual melainkan juga selayaknya dicari formula penyelesaiannya sejauh mungkin. Buku ini mencoba hendak memunculkan diskursus untuk menjadi diskusi bersama di Indonesia.

"Perlawanan" yang dilakukan jemaat gereja GKI Yasmin Bogor dan HKBP Filadelfia Bekasi merupakan salah satu contohnya. Hingga kini mereka tidak bisa menggunakan gerejanya untuk beribadah. Sejauh ini mereka menggelar aksi di depan Istana atau menempuh jalur hukum agar bisa menggunakan gereja mereka.

Usaha-usaha kelompok minoritas dalam mengekspresikan hak-hak mereka jauh lebih berani dari sebelumnya itu mung-

kin saja yang membuat respons mayoritas lebih kuat. Sejumlah aksi kekerasan yang dialami kelompok-kelompok minoritas bisa mendukung asumsi tersebut.

Laporan the Wahid Institute menyuguhkan. Dibanding 2010, tindakan pelanggaran tahun 2011 meningkat 18 persen menjadi 93 kasus. Tahun 2010 terjadi 64 kasus. Begitupun tindakan intoleransi yang naik 16 persen menjadi 184 kasus, atau rata-rata 15 kasus setiap bulannya di tahun 2011. Tahun 2010, jumlahnya 134 kasus.[2] Tahun 2012, sepertinya pelanggaran belum turun.

Pada kategori pelanggaran, data-data korban terbanyak adalah kelompok minoritas keagamaan dan keyakinan: Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dengan 47 kasus (50 persen). Disusul Jemaat GKI Yasmin 13 kasus (14 persen), jemaat gereja lain 12 kasus (13 persen), kelompok terduga sesat 8 kasus (9%), kelompok Syiah 2 kasus (2 persen), Millah Abraham 4 kasus (4 persen), AKI 2 kasus (2 persen), jemaah masjid, Nurul Amal, Bedatuan, Aliran Islam Suci, Padepokan Padange Ati, masing-masing satu kasus (1 persen).

Sama dengan pelanggaran, korban terbanyak intoleransi masih dialami Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dengan 65 kasus (26 persen), individu 42 kasus (17 persen), pemilik usaha atau pedagang 24 (10 persen) umat Kristen 21 kasus (9 persen), pejabat atau pegawai pemerintah 16 kasus (7 persen), kelompok atau individu terduga sesat 16 kasus (7%), tempat ibadah 15 kasus (6 persen), jemaat GKI Yasmin 11 kasus (4 persen), artis atau pelaku seni 7 kasus (3 persen), Kelompok pelajar 6 kasus (2 persen), properti umum 4 kasus (2 persen), pengikut Syiah 5 kasus (2 persen), peneliti dan akademisi 3 kasus (1 persen), aktivis LSM 3 kasus (1 persen), polisi 4 kasus (2 persen), warga NU 2 kasus (1 persen), ormas agama 2 kasus (1

[2] Lihat Wahid Institute "Lampu Merah Kebebasan Beragama," Laporan Kebebasan Beragama dan Toleransi di Indonesia, Desember 2011.

persen), dan media 1 kasus.

Salah satu isu menonjol yang banyak dialami kaum minoritas adalah tindakan penyesatan. Di antara kasus yang menyedot perhatian, kasus Alexander (Aan), pegawai negeri sipil (PNS) di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Dharmasraya, Sumatera Barat. Dianggap menyebarkan ateisme, Aan mendapat kekerasan dari puluhan orang pertengahan Januari 2012. Setelah itu menjadi tersangka pasal 28 ayat 2 UU Nomor 11 Tahun 2008, pasal 156a tentang penodaan agama, dan pasal 260 KUHP tentang pemalsuan akta otentik dengan mengaku Islam padalah diduga ateis. Di pengadilan, ia hanya terbukti melanggar pasal 28 ayat 2 tentang larangan menyebar kebencian atau permusuhan berbau SARA UU Nomor 11 Tahun 2008.

U.S. Commission on International Religious Freedom 2012 Annual Report, misalnya, memberi catatan khusus mengenai penyerangan dan penahanan Aan ini. Kasus ini dinilai sebagai bentuk "Enforcement of the Law against 'Deviancy'" yang bertentangan dengan prinsip kemerdekaan beragama. Sepanjang 2003, laporan ini menyebut lebih dari 150 orang ditahan dan divonis melanggar pasal 156(a) KUHP.

Kasus lainnya dialami Tajul Muluk, pimpinan Syiah, Sampang Madura. Ia dijadikan tersangka 12 April 2012 dengan Pasal 156a KUHP. Pada 12 Juli 2012 Tajul divonis dua tahun penjara oleh Pengadilan Negeri (PN) Sampang karena dianggap terbukti melakukan penodaan agama.

Di Indonesia, diskursus tentang minoritas hampir terabaikan. Meskipun dalam kenyataan banyak kelompok minoritas di Indonesia tetapi dalam keseluruhan struktur hukum di Indonesia, kata minoritas hampir tidak pernah terformulasikan, dari UUD 1945 hingga Undang-Undang mutakhir, bahkan yang berkaitan dengan kewarganegaraan. Secara intelektual diskursus minoritas juga belum menjadi daya tarik kajian bahkan di

perguruan tinggi sekalipun. Buku ini berusaha mengambil bagian dalam perdebatan Islam dan mengisi kekosongan dalam jagat intelektual Indonesia.

Namun demikian, jika dilihat lebih jauh di beberapa regulasi di Indonesia, disinggung siapa saja yang dimaksud sebagai minoritas itu. Misalnya, Peraturan Kapolri No. 8 tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar HAM dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Peraturan ini memberi contoh bahwa kelompok minoritas itu adalah kelompok etnis, agama, penyandang cacat, dan orientasi seksual. Kategori ini tidak memasukkan kategori kepercayaan lokal dan bahasa yang dalam pandangan HAM adalah termasuk kategori minoritas. PBB misalnya membagi kelompok minoritas ke dalam empat kategori: suku bangsa, kebudayaan, agama dan bahasa.[3]

Dalam konteks UU No. 1 PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penodaan Agama, pengertian minoritas dapat diartikan: (1) agama-agama yang penganutnya lebih kecil dari penganut agama mayoritas dalam hal ini Islam; (2) agama-agama di luar enam agama yang disebutkan secara eksplisit dalam UU ini; (3) aliran-aliran keagamaan yang berbeda dengan pandangan utama; (4) keyakinan/kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa; (5) dalam konteks *indigenous people*, adalah agama-agama yang dianut oleh masyarakat adat seperti Agama Adan bagi Komunitas Sedulur Sikep, Agama Salih bagi Komunitas Orang Rimba "Kubu", Agama Kaharingan bagi Suku Dayak, Agama Patuntung bagi komunitas Orang Kajang, dan lain-lain.[4]

Nampaknya kekosongan istilah baku itu mengakibatkan penggunaan istilah minoritas juga memiliki tendensi yang beragam. Dalam konteks hubungan sosial, minoritas selalu merujuk

---

[3] Baca *United Nations Minorities Declaration* yang diadopsi Majelis Umum PBB tahun 1992, Pasal 1.

[4] Tim Penulis ILRC, *Bukan Jalan Tengah*, (Jakarta: ILRC, 2010), 65.

pada kelompok atau komunitas yang lebih kecil apabila dibandingkan dengan kelompok lain di daerah tertentu. Karena itu muncul istilah mayoritas-minoritas dan biasanya dipergunakan dalam hubungan antar agama atau etnis. Sehingga kelompok minoritas di satu daerah pada saat yang bersamaan bisa menjadi mayoritas di daerah lain. Umat Islam di Jakarta adalah mayoritas jika dibandingkan dengan umat agama-agama lain seperti Kristen, Hindu atau Budha. Umat Kristen menjadi mayoritas di Sumatra Utara dibanding Komunitas Parmalim. Umat Hindu menjadi mayoritas di Bali dibanding umat Islam atau umat Kristen di Pulau Bali. Begitu seterusnya.

Negara juga cenderung menggunakan istilah minoritas untuk merujuk perbedaan jumlah pemeluk agama atau anggota etnis. Meskipun tidak ada satu landasan yang resmi mengenai hal tersebut, umat Islam selalu dianggap sebagai kelompok mayoritas apabila dibanding umat agama lain. Secara politik, umat Islam tidak pernah menjadi satu kekuatan mayoritas, namun dalam praktik berbangsa dan bernegara, negara selalu menempatkan umat Islam sebagai penerima terbesar kue pembangunan, dengan persepsi bahwa umat Islam adalah mayoritas.

Implikasi lainnya, penggunaan istilah minoritas sering mengacu kepada hak-hak warga negara baik menyangkut hak sipil, politik maupun hak ekonomi, sosial dan budaya. Termasuk istilah ini digunakan untuk membedakan relasi kuasa antarkelompok di suatu tempat. Perspektif ini sering digunakan kelompok pembela hak asasi manusia seperti LSM, Komnas HAM, Komnas Perempuan, dan lain-lain. Dari sudut hak sipil dan politik, umat Islam adalah mayoritas karena selalu memperoleh pengutamaan dalam pemenuhan hak sipil dan politik mereka di Indonesia. Begitupula yang terkait hak ekonomi sosial dan budaya, umat Islam selalu memeroleh pengistimewaan dibanding umat agama lain. Keberadaan berbagai regulasi baik di tingkat nasional maupun lokal yang bersumber kepada ajaran Islam adalah

beberapa contoh mengenai pengutamaan tersebut.

Warga Tionghoa menjadi minoritas secara jumlah, namun secara ekonomi sering dituding sebagai mayoritas lantaran menguasai aset-aset perekonomian nasional.[5] Namun dalam konteks hak sipil dan politik, warga Tionghoa adalah minoritas karena kerap menjadi korban diskriminasi khususnya menyangkut status kewarganegaraan mereka. Warga Ahmadiyah, Syiah dan berbagai kelompok tarekat di daerah adalah kelompok minoritas berhadapan dengan arus utama umat Islam karena hak-hak beragamanya sering dilanggar. Mereka juga sering menjadi sasaran tindak intoleransi karena keyakinan mereka yang berbeda.

Ihwal Definisi

Dari sudut bahasa, minoritas biasanya didefinisikan sebagai golongan sosial yang jumlah warganya jauh lebih kecil jika dibanding golongan lain dalam suatu masyarakat, dan karena itu didiskriminasikan golongan lain.[6] Secara sosiologis, mereka yang disebut minoritas setidaknya memenuhi tiga gambaran. *Pertama*, anggotanya sangat tidak diuntungkan sebagai akibat dari tindakan diskriminasi orang lain terhadap mereka. *Kedua*, anggotanya memiliki solidaritas kelompok dengan "rasa kepemilikan bersama", dan mereka memandang dirinya sebagai "yang lain" sama sekali dari kelompok mayoritas. *Ketiga*, biasanya secara fisik dan sosial terisolasi dari komunitas yang lebih

---

[5] Pandangan ini sendiri memunculkan perbedaan pendapat: Peneliti LIPI Dr. Tung menilai pandangan ini bias. Sementara Dr. Leo Suryadinata cenderung menyetujui. Menurutnya hal ini berawal dari kebijakan Orba dengan sistem bentengnya. Lihat Abdul Baqir Zein, *Etnis Cina Dalam Potret Pembauran di Indonesia*, Cet. 1 (Jakarta, Prestasi Insan Indonesia, 2000), 63-64.

[6] Tim Penyusun Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, Edisi Ketiga, 2005), 745.

besar.[7]

Sejauh ini memang tidak ada definisi tunggal tentang minoritas. Namun demikian, umumnya istilah ini lebih menekankan pada keberadaan minoritas sebagai persoalan fakta dan definisinya harus memasukan faktor-faktor objektif seperti fakta pluralitas bahasa, etnis atau agama, dan faktor-faktor subjektif, termasuk bahwa individu itu harus mengidentifikasi dirinya sebagai anggota kelompok minoritas tertentu.

Kesulitan pendefinisan ini segera saja muncul dengan melihat kondisi yang beragam di mana kelompok-kelompok tersebut tinggal. Sebagian hidup di lokasi yang jelas, terpisah dari populasi yang mayoritas. Sebagian lagi hidup menyebar. Jika sebagian kelompok minoritas memiliki perasaan kuat tentang identitas kolektif dan rekaman sejarah mereka, sebagian lagi justru hanya memiliki gagasan yang terfragmentasi dari warisan bersama mereka.

Dalam beberapa kasus, ukuran kuantitas juga bukan satu-satunya standar mendefinisikan minoritas. Ada kelompok yang dari sisi jumlah mayoritas, tetapi berada pada posisi non-dominan seperti kelompok kulit hitam di bawah rezim Apartheid di Afrika Selatan atau masyarakat Tionghoa di Indonesia sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Definisi yang cukup membantu mengenai minoritas, salah satunya dirumuskan Francesco Capotorti, *Special Rapporteur* PBB untuk subkomisi Pencegahan Diskrminasi dan Perlindungan Minoritas, tahun 1977. Minoritas, menurut Francesco, adalah sebuah kelompok yang dari sisi jumlah lebih rendah dari sisa populasi penduduk suatu negara, berada dalam posisi tidak dominan, yang anggotanya –menjadi warga negara suatu negara—memiliki karakteristik etnis, agama, bahasa, yang ber-

---

[7] Eddie Riyadi Terre "Posisi Minoritas dalam Pluralisme: Sebuah Diskursus Politik Pembebasan" dalam http://interseksi.org/publications/essays/articles/posisi_minoritas.html (diakses 8 November 2012)

beda dari sisi penduduk dan menunjukan, meski hanya secara implisit, rasa solidaritas yang diarahkan untuk melestarikan budaya, tradisi, agama, dan bahasa mereka.[8]

Definisi itu merangkum dua kategori sekaligus. Kategori objektif berupa fakta kuantitas yang lebih rendah dari sisa populasi penduduk, sementara kategori subjektif rasa solidaritas sebagai komunitas minoritas.

Dengan kategori objektif dan subjektif ini, kelompok-kelompok dengan orientasi seksual dan identitas tertentu seperti lesbian, gay, biseksual, transgender, kemudian dikategorikan sebagai kelompok minoritas. Dalam beberapa kasus ditemukan pula, kelompok-kelompok minoritas etnis, agama, dan bahasa, didiskriminasi atas alasan gender, cacat, atau orientasi seksual. Tidak sedikit dijumpai di beberapa negara di antara kelompok minoritas, kelompok paling terpinggirkan adalah karena disebabkan faktor akibat mengidap penyakit endemik seperti HIV/AIDS dan umumnya sangat terbatas untuk bisa mengakses pelayanan kesehatan.[9]

Kelompok lain yang masuk dalam kategori minoritas adalah masyarakat adat (*indigenous peoples*). Definisi ini tertuang dalam hasil kerja Kelompok Kerja tentang populasi masyarakat adat (Working Group on Indigenous Populations), ketentuan Konvensi ILO No. 169 dan isi Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat.

Secara umum, *indigenous peoples* didefinisikan sebagai keturunan dari masyarakat yang tinggal di tanah atau teritori sebelum era kolonialiasi atau terbentuknya batas negara. Mereka

---

[8] Studi ini dicatat dalam dokumen E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, para. 568 dalam "Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation," United Nations, 2010, 2. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf (diakses 28 November 2012)

[9] "Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation," 3.

memiliki sistem sosial, ekonomi dan politik, bahasa, kebudayaan, keyakinan yang berbeda, dan ditentukan untuk menjaga serta mengembangkan identitas yang berbeda itu. Mereka ini menunjukkan keterikatan yang kuat dengan tanah leluhur mereka dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, termasuk dalam kelompok nondominan dari masyarakat dan mengidentifikasi diri sebagai masyarakat adat.[10]

Ide pengaturan khusus untuk kelompok minoritas khususnya di Eropa sesungguhnya sudah berkembang lama. Dalam studi Jennifer Jackson Preece, ditemukan bukti-bukti berupa aturan untuk kelompok minoritas. Misalnya di abad 17, 18, dan 19. Praktik ini belakangan semakin jelas dengan terbentuknya Liga Bangsa-Bangsa untuk Sistem Jaminan Minoritas (League of Nations System of Minority Guarantees) di penghujung era Perang Dunia Pertama. [11]

Lembaga ini didesain demi mengakomodasi kepentingan warga negara yang menjadi kelompok minoritas ras, agama, dan bahasa yang hidup dalam negara yang baru muncul atau diperluas yang dihasilkan dari rancang ulang batas-batas negara akibat disintegrasi tiga kerajaaan multinasional: Austria-Hongaria, Prussia, dan Kekaisaran Ottoman.

Sistem tersebut berisi perjanjian khusus dan deklarasi yang didasarkan kewajiban negara penandatangan. Sementara itu Dewan Liga dibentuk demi mengatasi kasus-kasus pelanggaran aktual maupun potensial terkait kewajiban jaminan terhadap kelompok minoritas yang perlu mendapat perhatian oleh anggota dewan. Belakangan, didirikan PCIJ untuk memberikan keputusan yang tidak memihak karena perbedaan pendapat tentang pertanyaan hukum atau fakta yang timbul dari relevan

[10] "Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation," 3.

[11] Jennifer Jackson Preece, *Minority Rights Between Diversity and Community*, (USA; Polity Press, 2005), 13.

rezim.[12]

Menariknya, dalam periode ini, istilah yang populer dipakai adalah kata "jaminan" (*guarantees*), bukan "hak" (*rights*). Kata yang pertama, dianggap lebih sebagai sebentuk kewajiban negara, secara sukarela maupun dipaksakan, dengan tujuan mempertahankan kepentingan perdamaian dan stabilitas internasional. Dengan kata lain, pelaksanaannya lebih sekadar sebagai "niat baik" negara terhadap kelompok minoritas. Dengan logika semacam itu, kewajiban tersebut gampang ditolak jika negara tidak mau melakukannya.

Baru sejak 1945, dan berkembangnya diskursus HAM, perlakuan khusus untuk kelompok minoritas lebih dikenal sebagai "hak minoritas" (*minority rights*) ketimbang "jaminan minoritas" (*minority guarantees*). Istilah hak lebih memiliki kesan kuat di mana hak melekat pada pemegang hak, yakni kelompok minoritas. Sedang jaminan berada pada "kebijaksanaan" pemberi jaminan, dalam hal ini negara.[13]

Menurut Makesell dan Murphy[14] ada dua kategori minoritas. *Pertama, minority-cum-territorial ideology*, minoritas yang memiliki klaim teritori tertentu. Minoritas-*cum*-teritorial bukan hanya mengklaim atas budaya, bahasa dan mungkin agama melainkan juga penguasaan atas wilayah tertentu dimana mereka tinggal secara turun temurun. Kategori ini bisa diterapkan pada kasus *indigenous people* dan konflik Papua serta Aceh di

---

[12] Pengadilan internasional ini mulai befungsi sejak tahun 1922, dibubarkan tahun 1946. Sepanjang periode itu, PCIJ telah menengani 29 kasus sengketa antarnegara, dan menghadirkan 27 pendapat dari para ahli. Lihat "Publications of the Permanent Court of International Justice (1922-1946)" http://www.icj-cij.org/pcij/index.php?p1=9 (diakses 25 Mei 2012)

[13] Jennifer Jackson Preece, *Minority Rights Between Diversity and Community*, 14.

[14] Marvin W. Makesell and Alexander B. Murphy, "A Framework for Comparative Study of Minority-Group Aspirations," *Annals of the Association of American Geographers*, 81(4), 1991:587-590.

masa lalu. *Kedua, minority non-territory*, minoritas yang tidak memiliki klaim atas teritorial tertentu. Minoritas nonteritori hanya mengklaim kebebasan ekspresi dan tradisi yang mereka miliki yang berbeda dengan identitas nasional, dan pada umumnya hegemonik. Hal ini berlaku untuk kasus minoritas agama atau keyakinan dan kelompok-kelompok sosial baru seperti homoseksual, peduli lingkungan, dan sebagainya.

Sementara dari sudut sosiologis, sejumlah ahli mengelompokan minoritas setidaknya dalam empat kelompok. *Pertama*, minoritas agama. Di banyak negara didapati warga negara dengan identitas keagamaan minoritas dibanding penduduk lainnya. Bahkan hampir bisa dikatakan, setiap negara di dunia memiliki kelompok minoritas agama. Indonesia memiliki kelompok minoritas seperti Protestan, Katolik, Hindu, Budha, Konghucu, dan kelompok kepercayaan. Negara-negara di Asia seperti Filipina dan Thailand, memiliki kelompok minoritas keagamaan, salah satunya komunitas minoritas muslim di Pattani, Thailand Selatan, Mindanao Filipina Selatan, dan Myanmar. Istilah minoritas agama, dalam pendekatan HAM berarti juga minoritas keyakinan (*belief*) seperti kelompok kepercayaan dan agama lokal. Kelompok ateisme juga masuk dalam kategori minoritas keyakinan.

Kedua, minoritas ras. Ras bisa didefinisikan sebagai masing-masing bagian utama dari kemanusiaan yang memiliki perbedaan karakteristik fisik. Di sini ras merupakan sebuah penemuan dari abad 18 yang diharapkan menjelaskan dan mengklasifikasikan manusia atas dasar keturunan yang bisa diamati seperti warga pigmen, perawakan, dan bentuk tubuh. Seperti juga agama dan keyakinan, di setiap negara selalu ditemukan ras mayoritas dan minoritas. Di Amerika ras minoritas adalah komunitas Indian yang jumlahnya diperkirakan 1,7 juta orang. Mereka juga sering disebut dengan sebutan yang lebih spesifik

seperti Mohawk, Creek, Chippewa dan Hopi.[15]

Ketiga, minoritas bahasa. Dengan total 193 negara berdaulat dan diakui secara internasional, diperkirakan terdapat 5000-7000 bahasa yang dipakai di dunia, hampir bisa dipastikan terdapat minoritas bahasa. Di Eropa dan di beberapa benua lain seperti Kanada, bahasa minoritas kemudian didefinisikan lewat undang-undang atau dokumen konstitusional. Di Kanada, istilah itu, misalnya, muncul dalam konstitusi Kanada yang menjamin masyarakat bahasa resmi minoritas.[16] Piagam Eropa untuk Bahasa-bahasa Lokal dan Minoritas (European Charter for Regional or Minority Languages) mendefiniskan dengan agak komprehensif,[17] yakni: *1). traditionally used within a given territory of a State by nationals of that State who form a group numerically smaller than the rest of the State's population; and 2). different from the official language(s) of that State.*

Keempat, minoritas etnik. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) daring mengartikan etnik sebagai sesuatu yang bertalian dengan kelompok sosial dalam sistem sosial atau kebudayaan yang mempunyai arti atau kedudukan tertentu karena keturunan, adat, agama, bahasa, dan sebagainya.[18] Sejumlah definisi lain yang bisa membantu memahami pengertian etnik misalnya datang dari Martin Bulmer dalam tulisannya "*The ethnic group question in the 1991 Census of Population*" (1996). Menurut Profesor Sosiologi di Universitas Surrey UK ini, kelompok etnik adalah sebuah kolektivitas dalam populasi yang

---

15 "Native America" http://www.minorityrights.org/2615/united-states-of-america/native-americans.html (diakses 8 November 2012)

16 "Minority language" http://en.wikipedia.org/wiki/Minority_language (diakses 8 November 2012)

17 Lihat "European Charter for Regional or Minority Languages" article 1 point a dalam http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm (diakses 8 November 2012)

18 Lihat "etnik" http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php (diakses 8 November 2012)

lebih besar, nyata atau diduga memiliki nenek-moyang yang sama, kenangan masa lalu bersama, dan sebuah fokus budaya pada satu atau lebih elemen simbolis yang menentukan identitas kelompok seperti kekerabatan, bahasa agama, wilayah bersama, kebangsaan atau penampilan fisik. Bulmer juga menegaskan, mereka yang menjadi anggota dari kelompok etnis tersebut sadar menjadi bagian dari sebuah kelompok etnis.[19]

Posisi Baru Minoritas: Perspektif Multikulturalisme

Multikulturalisme sesungguhnya bukan hanya suatu diskursus pada level ilmu pengetahuan melainkan ia merupakan implementasi kebijakan, di tingkat tertinggi seperti konstitusi atau di tingkat perundang-undangan dan kebijakan pemerintahan. Munculnya konsep multikulturalisme bukan saja tantangan bagi rekonseptualisasi Islam dalam tatanan masyarakat melainkan juga bagi konsep demokrasi dan negara-bangsa (*nation-state*) yang notabene modern, seperti dalam kasus isu minoritas. Konsep negara-bangsa yang menjadi landasan bagi implementasi demokrasi sejak awal diimajinasikan sebagai sebuah kesatuan nasib dan cita-cita bersama yang mengatasi (*beyond*) etnis, ras, agama, gender sebagai suatu entitas politik modern atau Ben Anderson menyebutnya sebagai "*imagined communities*".[20] Tetapi kenyataannya sebagian besar bangsa

[19] Definisi lain yang diberikan T. Modood dan R. Berthoud (1997) berusaha menekankan unsur subyektivitas di dalamnya. Keduanya melihat bahwa kelompok etnis biasanya memiliki warisan sama yang membedakan dengan masyarakat lain. Di sana ada batas yang memisahkan "kami" dengan "mereka" , dan batas itu memang diakui adanya. Etnisitas, kata keduanya, memang fenomena *multi-faceted*, yang didasarkan penampilan fisik, identifikasi subjektif, afiliasi budaya dan agama, stereotip, dan pengucilan sosial. Lihat "Ethnicity: Introductory User Guide ESDS Government," updated January 2012, 6 http://www.esds.ac.uk/government/docs/ethnicityintro.pdf (diakses 8 November 2012).

[20] Benedict Anderson, *Imagined Communities; Reflections on the Origin*

yang terbangun melalui proses negara-bangsa tersebut selalu menyisakan polarisasi mayoritas-minoritas.

Dalam implementasinya kemudian, sistem demokrasi dalam negara-bangsa tidak selalu menjamin adanya kesetaraan di antara mayoritas-minoritas dalam hak-hak ekonomi, politik maupun budaya.[21] Karena itu proses globalisasi atau setidaknya sejak runtuhnya negara-negara komunis di akhir 1980an, tuntutan akan hak minoritas sebagai hak kolektif sesungguhnya merupakan kelanjutan dari dan kritik terhadap demokrasi yang mendasarkan pada *nation-state*[22] tersebut, yaitu demokrasi yang mendasarkan pada hak-hak individu (*individual rights*) dan cenderung mengabaikan hak-hak kolektif kaum minoritas (*collective rights*).[23]

Dalam sistem yang demikian, terbangun suatu demokrasi yang hegemonik di mana mayoritas dan kelompok penguasa suatu pemerintahan dalam suatu *nation-state* selalu mendapatkan keuntungan lebih kontra minoritas.[24] Dalam konteks hubungan antarkelompok, mayoritas hampir selalu menjadi dominan dan hegemonik, kecuali terdapat kebijakan (*policy)* tertentu yang memberikan tempat khusus bagi hak-hak minoritas. Prosedur demokrasi memungkinkan dimana mayoritas memanfaatkannya untuk kepentingan mereka dengan menyingkirkan

and Spread of Nationalism (Manila: Verso, 2004), Edisi Revisi.

[21] Ilan Peleg, *Democratizing the Hegemonic State: Political Transformation in the Age of Identity*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 59-61. Lihat juga Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship,* 1995, 5-10 dan Seyla Benhabib, *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Politic* (Princeton: Princeton University Press, 1996), 3-17

[22] Michel Seymaour, "*Rethinking Political Recognition,*" dalam Gagnon, Alian-G and Gubernau, Montserrat, and Rocher, François, *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies* (Montreal: The Institute for Research and Public Policy, 2003), 59-83.

[23] Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority* (Oxford: University Press, 1995), 5.

[24] Ilan Peleg, *Democratizing the Hegemonic State,* 51-68.

aspirasi substantif minoritas karena "*hegemony is embedded in the state as race might be in the 'racial state' (...), regardless of the country's ethnic or national heterogeneity*".[25]

Melalui kritik terhadap demokrasi liberal tersebut, multikulturalisme menginginkan bukan saja warga negara memiliki hak yang sama tetapi juga bagi kelompok-kelompok yang memiliki ciri kebudayaan dan agama yang berbeda, memiliki hak kolektif untuk mempertahankan dan berekspresi berdasarkan hak kolektif mereka. Dalam hal ini, multikulturalisme tampaknya merupakan tawaran yang memungkinkan untuk suatu jalan kovergensi antara jaminan hak-hak individu di satu pihak dan tuntutan hak-hak kolektif di sisi lain yang saling memperkuat untuk suatu tatanan yang lebih adil dalam suatu sistem demokrasi.[26] Namun dalam waktu yang sama, pemberian hak-hak kolektif bagi minoritas itu juga merupakan–dengan syarat-syarat tertentu—sarana menuju terjaminnya hak-hak individu itu sendiri.[27]

Dengan demikian, perspektif multikulturalisme hendak memecah kebekuan hegemoni mayoritas yang inheren di dalam sistem demokrasi liberal tersebut. Karena itu, tuntutan yang kian meningkat dari kaum minoritas dalam sistem demokrasi bukan hanya mengharuskan adanya pola negosiasi antara minoritas dan mayoritas yang persuasif dan adil dalam konflik dan tarik-menarik kepentingan,[28] misalnya, melainkan dibutuhkan suatu restrukturisasi terhadap sistem demokrasi dan negara-bangsa. Will Kymlicka, misalnya, berpandangan bahwa bangkitnya tuntutan minoritas atas hak kolektif tersebut sebagai

[25] Ilan Peleg, *Democratizing the Hegemonic State,* 53.

[26] Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, 40-45.

[27] Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, 43-45.

[28] Erin Jenne, "A Bargaining Theory of Minority Demands: Explaining the Dog that Did not Bite in 1990's Yugoslavia", *International Studies Quarterly* 48 (2004), 729-754.

suatu tuntutan perubahan pada konsep keadilan yang substansial dalam demokrasi liberal dan HAM.

Kymlicka menulis:[29]

> *"This growing movement for the international codification and monitoring of minority rights presuppose that at least some minority provisions are not simply a matter of discretionary policies or pragmatic compromises but rather are a matter of fundamental justice. It implies that minority rights are indeed basic rights."*

Namun, pemberian hak-hak kolektif minoritas dalam lingkup negara-bangsa mengharuskan persyaratan tertentu, yaitu kepastian tidak adanya pelanggaran hak-hak individu di dalam lingkup minoritas itu sendiri dan adanya rumusan yang pasti tentang hak-hak minoritas tersebut atau Kymlicka menyebutnya sebagai "*majority protection*" dan "*minority restriction*".[30]

---

[29] Will Kymlicka et. al., ed.*Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (New York: Oxford University Press, 2001), 4.

[30] Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship,* 44-58.

BAGIAN KEDUA

Islam dan Diskursus Minoritas: Reformulasi Fikih Minoritas[1]

Islam Minoritas dan Mayoritas

Pengalaman umat Islam menjadi minoritas terjadi sejak komunitas muslim lahir di periode Mekkah awal dan ketika sebagian kaum muslim hijrah ke Abessinia dan Yatsrib atau Madinah. Meskipun pada proses berikutnya kaum muslim mampu membalik keadaan menjadi mayoritas di mana di dalamnya hidup pula minoritas, tetapi ekspansi Islam membuat mereka banyak yang tinggal di negara atau komunitas nonmsulim.[2] Namun, menurut Khaled Abou El Fadl[3] diskursus tentang minoritas Islam yang tinggal di komunitas non-Islam tidak banyak berkembang hingga abad ke-17 M. kecuali hukum tentang boleh tidaknya orang Islam hidup di dalam mayoritas nonmuslim dalam suatu komunitas atau negara. Imam Hanafi, misalnya, masih menurut Fadl, dengan alasan akan terjadinya kesulitan untuk mengamalkan Islam maka ia mengharamkan orang Islam hidup di komunitas atau negara yang mayoritas nonmuslim.

---

[1] Tulisan ini sebagian besarnya dimuat dalam Rumadi, "Berdamai dengan Minoritas: Menghidupkan Kembali Diskursus Islam Mengenai Minoritas," *Jurnal Tashwirul Afkar,* Lakpesdam NU, Edisi 31 (2012): 6-29.

[2] Muhammad Yasin Mazhar Siddiqi, *The Prophet Muhammad SAW: A Role Model for Muslim Minorities* (Leicestershire: The Islamic Foundation 2006)

[3] Khaled Abou El Fadl, "Islamic Law and Muslim Minorities: The Juristic Discourse on Muslim Minorities from 8th to 17th Century CE / 2th to 11th Century *Hijrah*" (MUIS Occational Papers Series, Singapore, 2006).

Kini keadaannya jauh berbeda. Globalisasi telah membuka siapa saja untuk berpindah dari satu tempat ke tempat lain dan paham nasionalisme telah menghilangkan sekat-sekat agama serta etnis untuk hidup dalam suatu negara-bangsa. Namun di sisi lain, nasionalisme negara-bangsa juga memaksa sebagian orang Islam, juga komunitas-komunitas lain, tiba-tiba menjadi minoritas yang semula merupakan mayoritas di dalam sebuah kawasan. Hal ini terjadi, misalnya, di beberapa negara bagian timur Uni Soviet dan Yugoslavia yang semula merupakan bagian Tukri Utsmani, juga di Asia Tenggara seperti di Thailand Selatan, Filipina Selatan, Singapura sejak masa kemerdekaan.[4]

Runtuhnya negara-negara komunis telah mendorong muslim sebagai minoritas membangun relasi baru dengan negara pusat. Sebagian mereka telah benar-benar memperoleh kemerdekaan dan sebagian lain hidup sebagai anggota federasi, sebagian lainnya tetap menjadi minoritas dengan jaminan hak-hak lebih luas bagi mereka.[5] Ketika mereka mampu benar-benar memisahkan diri merdeka, mereka juga harus berhadapan dengan minoritas di dalam negara baru tersebut. Di sisi lain, minoritas muslim yang hidup di negara nonkomunis seperti di Asia Tenggara terus melakukan negosiasi dan seringkali terjadi kekerasan untuk suatu tuntutan relasi baru yang lebih adil.

Di sisi lainnya lagi, arus baru perpindahan manusia atau migrasi menjadikan jumlah minoritas muslim di negara-negara maju seperti Amerika dan Eropa bertambah signifikan dan

---

[4] Sebelum terbangunnya negara-bangsa Thailand, Thailand Selatan adalah Kesultanan Islam Patani, sedangkan Filipina Selatan atau Mindanao adalah bekas Kesultanan Sulu dan Maguindanao, sementara Singapura sebelum penjajahan berasal dari Kesultanan Muslim Singapura. Inggris telah membagi-bagi mereka menjadi bagian dari negara lain atau muslim sendiri menjadi minoritas di dalam suatu negara nasional.

[5] Hugh Poulton dan Suha Taji-Farouki, ed., *Muslim Identity and the Balkan State* (London: Hurst and Company in Association with the Islamic Council, 1997).

menuntut munculnya diskursus tentang minoritas Islam.[6] Singkatnya, ada dua bentuk besar minoritas muslim di dunia ini, yaitu minoritas muslim imigran dan minoritas muslim pribumi (*native*). Muslim imigran sebagian besar hidup di negara-negara maju dan kota-kota besar, sedangkan minoritas muslim pribumi sebagian besar hidup di negara-negara dunia ketiga seperti di Eropa Timur dan Asia Tenggara. Tuntutan relasi baru hubungan antara minoritas muslim dan mayoritas nonmuslim dalam suatu negara menuntut munculnya diskursus baru di dalam Islam.

Dalam konteks itulah diperlukan reformulasi pendekatan baru terhadap kelompok minoritas, tidak hanya minoritas muslim tetapi juga minoritas nonmuslim. Di sinilah pentingnya membincangkan fikih minoritas (*fiqh al-aqalliyyât*). Dengannya, diharapkan lahir perilaku yang lebih toleran dan ramah terhadap kelompok-kelompok minoritas.

Sekilas *Fiqh al-Aqalliyât*

Term fikih minoritas (*fiqh al-aqalliyyât*) sebenarnya tidak dikenal dalam diskursus hukum Islam, terutama hukum Islam klasik. Fikih Islam dengan seluruh pencabangannya dibangun di atas altar kesadaran, Islam adalah mayoritas, pemenang, hidup dalam bangunan negara Islam, dan seterusnya. Islam senantiasa diproyeksikan sebagai keimanan yang berkuasa. Karena itu, asumsi yang tertanam kuat adalah fikih Islam bisa terlaksana dengan sempurna jika Islam menjadi agama negara. Karena itu, mendirikan negara Islam dan *bargaining* kekuasaan merupakan tujuan dasar yang harus diwujudkan.[7] Dengan demikian, Islam harus menjadi kelompok dominan dan berperan dalam menen-

[6] John L. Esposito, "Modernizing Islam and Re-Islamization in Global Perspective," dalam *Modernizing Islam: Religion in the Public Sphere in the Middle East and Europe,* oleh Esposito, J. L. & Fracois Burgot, eds., (New Jersey: Rutgers University Press 2003).

[7] Muhammad Yasin Mazhar Siddiqi, *The Prophet Muhammad, a Role Model for Muslim Minorities,* (UK: the Islamic Foundation, 2006), vii.

tukan segala kebijakan.

Kesadaran demikian begitu kuat dalam memori kolektif para ahli hukum Islam. Karena itulah, mendirikan negara Islam sering dianggap sebagai bagian dari syariat Islam. Tanpa mendirikan negara Islam, bukan saja hukum Islam tidak dapat diterapkan dengan sempurna, tapi keislaman seseorang juga dianggap tidak sempurna. Asumsi demikian begitu jelas jika kita mempelajari *fiqh as-siyâsah* (fikih politik) dan juga *fiqh al-jinâyah* (fikih pidana). Dalam dua bidang fikih tersebut senantiasa mengilustrasikan sedemikian kuatnya hukum pidana Islam akan mudah diterapkan jika sebuah negara berdasar Islam. Ideologi negara Islam yang bersemayam kuat dalam kesadaran (sebagian) umat Islam, akarnya dapat ditemukan dalam pemahaman ini.

Perspektif fikih yang *majority oriented* tersebut tentu membawa implikasi yang tidak sederhana bagi muslim yang tidak tinggal di negara Islam, atau mereka dalam posisi sebagai minoritas. Demikian juga jika umat Islam mayoritas, tapi konsensus politik tidak menjadikan Islam (dan syariat Islam) sebagai dasar negara, sebagaimana di Indonesia. Hal demikian sering membawa kebingungan dan konflik teologis bagi umat Islam, terutama menyangkut keinginan menjalankan Islam secara total, terutama menyangkut implementasi hukum Islam. Tidak hanya terkait dengan hukum perkawinan dan keperdataan lain (muamalat), tapi juga soal hukum pidana dan politik.

Pada titik inilah akan muncul hambatan-hambatan psikologis, sosial, politik dan hukum yang tidak memungkinkan umat Islam menjalankan ajaran agama persis sama format dan bentuknya dengan apa yang dijalankan di negara-negara Islam atau yang masyarakatnya mayoritas muslim. Dalam konteks minoritas muslim di Barat, Abdullah Saeed menyebut ada permasalahan "*adjusting traditional Islamic norms to western contexts*" yang

dialami kebanyakan minoritas muslim di negeri Barat.[8]

Kemunculan gagasan mengenai fikih minoritas *(jurisprudence of minorities)* antara lain karena didorong situasi tersebut. Gagasan itu dianggap penting terutama untuk memandu kehidupan kaum muslim yang berposisi sebagai minoritas atau tidak tinggal di negara Islam. Tujuannya, agar mereka tetap nyaman sebagai muslim yang sempurna tanpa dibayang-bayangi ketakutan Islamnya kurang sempurna.

Istilah *fiqh al-aqalliyyât* baru muncul pada awal tahun 1990-an. Tokoh yang menyuarakan hal ini, Thaha Jabir al-Alwani dan Yusuf al-Qardlawi. Thaha Jabir menggunakan istilah ini pertama kali pada 1994 saat Fiqh Council of North America yang dipimpinnya memberikan fatwa boleh bagi umat muslim Amerika memberikan suaranya pada pemilihan presiden di Amerika, yang semua calonnya adalah nonmuslim. Dalam doktrin standar hukum Islam, seorang muslim dilarang memilih seorang pemimpin nonmuslim. Dalam situasi itulah Thaha Jabir menulis sejumlah tulisan, salah satunya berkenaan dengan *fiqh al-aqalliyyât,* yaitu *Nazharat Ta'sisiyat fi fiqh al-aqalliyyât* dan *Towards A Fiqh For Minorities: Some Basic Reflections,* (UK: International Institute of Islamic Thought, Richmond, 2003).

Sementara Yusuf al-Qardlawi mendirikan European Council for Fatwa and Research (ECFR) di London pada tahun 1997 dengan tujuan utama memberikan layanan hukum Islam pada mayarakat minoritas muslim di Eropa. Untuk itulah dia menulis buku khusus berjudul *Fiqh al-Aqalliyyât al-Muslimât, Hayât al-muslimîn Wasat al-Mujtama'ât al-Ukhrâ,* (Beirut: Dar al-Syuruq, 2001) sebuah buku dimana al-Qardlawi memberikan aturan-aturan umum dan ketentuan hukum dalam fikih minoritas.

Sejak saat itu, tema *fiqh al-aqalliyât* menjadi bahasan dan perhatian banyak kalangan. Hal ini muncul seiring dengan

---

[8] Abdullah Saeed, *Muslims Australians, Their Beliefs, Practices ad Institutions* (Canbera: Commonwealth of Australia, 2004), 11.

pertumbuhan kaum muslim di Eropa dan negara-negara Barat lainnya yang cukup signifikan. M. Ali Kettani misalnya, secara khusus menulis buku tentang minoritas muslim di dunia, mulai dari asal-usul istilah minoritas tersebut, penyebabnya dan juga jumlahnya.[9] Kettani memotret minoritas muslim di Eropa, Uni Soviet, Cina, India, Afrika, Amerika, Pasifik, dan Asia bagian lainnya. Baginya, minoritas muslim didefinisikan sebagai "bagian penduduk yang berbeda karena anggota-anggotanya beragama Islam dan seringkali diperlakukan berbeda" karena jumlahnya yang sedikit dibanding keseluruhan penduduk.

Eksistensinya dalam konteks geologi modern adalah sebuah keniscayaan. Data yang dikutip Kettani tahun 1982 menunjukkan, jumlah minoritas muslim sangatlah banyak: 228 juta di benua Asia, 116 juta di benua Afrika, 34 juta di Eropa, 4 juta di Benua Amerika dan 300 muslim di Oceania. Pada 2002, Yvonne Yazbeck Haddad dan Jane I. Smith, sebagaimana dikutip Imam Mawardi,[10] mengemukakan, sekitar 10 juta muslim di Eropa Barat dengan perincian: 3 juta di Perancis, 2 juta di Inggris, dan 2,5 juta di Jerman. Sementara di AS ada sekitar 6 juta minoritas muslim, dan 500 ribu di Kanada. Data terbaru tahun 2003 dilansir Ahmad Rowi, the Union of Islamic Organization in Europe (UIOE) menyatakan, sekitar 15,84 juta muslim tinggal di Eropa atau 4,43 persen dari keseluruhan penduduk Eropa.

Dalam pandangan penggagasnya, fikih minoritas (muslim) merupakan satu cabang dari disiplin ilmu fikih yang luas dalam Islam. Ia merujuk kepada sumber yang sama, yaitu al-Quran,

[9] M. Ali Kettani, *Muslim Minorities in the World Today,* diterjemahkan Zarkowi Suyuti dengan judul *Minoritas Muslim di Dunia Dewasa Ini* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005).

[10] Ahmad Imam Mawardi, "Fiqh al-Aqalliyat: Pergeseran makna Fiqh dan Ushul al-Fiqh" http://www.scribd.com/doc/2889003/FIQH-AQALLIYAT (diakses 7 November 2012).

sunnah, *ijma`* dan *qiyas*. Ia juga menggunakan metodologi *ushûl al-fiqh* yang hampir sama dengan fikih lain. Namun fikih minoritas mempunyai perbedaan dan sifat khusus yang disebabkan oleh realitas khusus yang harus dihadapi oleh minoritas muslim di negara mereka berada. Perbedaan yang timbul, terutama menyangkut hukum Islam, dalam kehidupan beragama minoritas muslim dibanding dengan umat Islam yang lain bukanlah sesuatu yang bertentangan dengan dasar fikih Islam. Di sinilah diajukan kaidah hukum, "perubahan hukum disebabkan perubahan waktu dan tempat" (*taghayyir al-ahkâm bitaghayyur al-azminah wa al-amkinah*). Rumusan tersebut dijadikan sebagai legitimasi bahwa hukum Islam mempunyai fleksibilitas yang tinggi dan senantiasa memperhatikan realitas sebagai dasar pertimbangan untuk menetapkan hukum.

Berdasar asumsi tersebut, tema-tema fikih minoritas selalu dikaitkan dengan hukum yang lebih banyak bicara soal boleh-tidak boleh, halal-haram dan seterusnya. Beberapa contoh tema fikih minoritas bisa ditunjukkan sebagai berikut:

a. Umumnya para ulama menetapkan hukum seorang muslimah dimana suaminya bukan muslim harus memutuskan pernikahan mereka karena wanita muslimah tidak boleh menikah dengan nonmuslim. Hukum seperti ini akan menimbulkan kesulitan bagi seorang wanita yang ingin memeluk Islam sedangkan dia masih mencintai suaminya dan suaminya tidak menghalangi dia untuk memeluk Islam. Dalam kondisi demikian, maka muslimah tidak perlu memutuskan perkawinannya meskipun suaminya nonmuslim.
b. Shalat Jumat wajib bagi semua lelaki muslim yang dilakukan pada waktu Zuhur. Namun terdapat minoritas muslim di negara Barat yang tidak mempunyai kekuatan untuk mendapatkan hak beribadah. Apakah hukum bagi mereka? Haruskan mereka meninggalkan pekerjaannya? Atau haruskah mereka melakukan konfrontasi dengan pihak yang berke-

naan? Dalam kondisi demikian muslim tersebut bisa dimaklumi jika tidak menjalankan shalat Jumat.

c. Cinta pada negara dan tanah air merupakan sifat bawaan manusia. Namun bagaimana minoritas muslim melakukan rekonsiliasi antara naluri ini dengan hakikat bahwa negara tempat dia tinggal tidak mengamalkan sistem Islam dan pemimpin mereka bukan orang Islam? Apakah seorang muslim warga negara Amerika, misalnya, harus membenci dan meninggalkan negaranya karena Amerika bukan negara Islam, tidak dipimpin seorang muslim, bahkan terkadang memusuhi penguasa muslim di negara tertentu.[11] Dalam kondisi demikian, tentu seorang muslim warga AS tidak perlu melakukan hal-hal tersebut sejauh negara tersebut memberi kebebasan menjalankan keyakinan agamanya.
d. Apakah pendirian minoritas muslim terhadap persoalan pemerintahan? Apakah minoritas muslim harus mempunyai cita-cita untuk mendirikan pemerintahan Islam, baik dilakukan sendiri dalam sebuah negara maupun bekerjasama dengan umat Islam di tempat lain, dengan menentang sistem politik yang tidak Islam?

Di luar contoh tersebut masih terdapat sejumlah masalah *fiqhiyyah furû`iyyah* (fikih-fikih percabangan) yang lain. Masalah-masalah yang muncul memang sebagian besar tidak terdapat rujukan penyelesaian secara langsung dalam referensi fikih lama. Produk fikih lama itu memang dihasilkan di era dominasi kuasa politik Islam begitu kuat dan di lingkungan ma-

[11] Al-Mawardi (w. 1058), seorang ulama yang dianggap otoritatif dalam *fiqh as-siyâsah* berpendapat, kaum muslim yang tinggal di negara nonmuslim, namun kaum muslim diberi keleluasaan untuk memanifestasikan dan melaksanakan agama mereka di wilayah non-muslim maka wajib bagi mereka untuk tetap berada di sana karena wilayah itu secara efektif telah menjadi bagian dari kawasan Islam. Lihat, al-Mawardi, *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah*, (Kairo: Dar al-Fikr, 1960), 17.

syarakat Islam sebagai mayoritas. Sebab itu, tidak semua pandangan populer yang dihasilkan di zaman tersebut sesuai dan langsung bisa diaplikasikan bagi minoritas muslim.

Dengan demikian, diskursus fikih minoritas memang bermula dari konteks dan situasi tersebut. Dalam kaitan inilah ada beberapa catatan penting yang layak dikemukakan. *Pertama,* fikih minoritas dilihat sebagai upaya membangun fleksibilitas hukum Islam ketika umat Islam berada dalam posisi minoritas dalam sebuah negara, atau ketika umat Islam hidup bukan di negara yang tidak menjadikan Islam sebagai dasar negara. Dalam konteks sosial politik, fikih minoritas merupakan fikihnya orang kalah dan tidak berdaya. Dalam ketidakberdayaan itu, tema-tema yang dipermasalahkan seperti memilih pemimpin nonmuslim, soal sembelihan binatang yang diduga tanpa baca *basmalah*, hukum seorang muslim yang bekerja di restoran untuk berjualan minuman keras, memberi salam kepada nonmuslim, dan sebagainya.

Kedua, melalui cara berpikir tersebut, maka fikih minoritas cenderung diletakkan sebagai "langkah darurat" dari situasi yang dianggap "tidak normal". Dengan menggunakan logika darurat ini, maka umat Islam diperbolehkan melakukan sesuatu yang pada awalnya dilarang, atau tidak melakukan sesuatu yang semula diwajibkan. Kaidah fikih yang biasa digunakan untuk melegitimasi hal ini adalah *ad-dharûratu tubîh al-mahzhûrât* (kondisi darurat memperbolehkan seseorang untuk melakukan sesuatu yang dilarang).

Dengan demikian, *fiqh al-aqalliyyât* mendasarkan argumentasi-argumentasinya pada logika dan metodologi hukum Islam yang dirumuskan para ulama. Landasan paling dasar yang biasa digunakan, doktrin kemaslahatan dan *`urf* (tradisi). Dengan demikian, sumber-sumber penetapan hukum seperti al-Quran, hadis, ijmak, dan *qiyas* (analogi) harus diletakkan dalam konsepsi tersebut. Di samping itu, konsepsi *maqâshid asy-syarî`ah*

(Tujuan dasar pemberlakukan hukum Islam) yang berintikan perlindungan pada lima hal pokok *(dlarûriyyat al-khamsah)*[12] baik pada tingkatan *dlarûriyyat*, *hâjiyyât* maupun *tahsiniyyât*, merupakan prinsip umum yang berintikan pada keadilan dan kebaikan. Dengan demikian inti ajaran Islam yang terdapat dalam universalitas al-Quran adalah penegakan prinsip kemanusiaan, dimana perbedaan muslin dan nonmuslim menjadi tidak terlalu relevan diperdebatkan.[13]

Sebagai upaya ijtihad kita tetap perlu menghargai upaya Thaha Jabir al-Alwani dan Yusuf Qardhawi untuk melihat realitas yang tidak sepenuhnya bisa mereka tundukkan. Kecenderungan *fiqh al-aqalliyyât* tersebut menjadi sasaran kritik, baik pro maupun kontra. Kelompok yang pro beranggapan, *fiqh al-aqalliyyât* telah memberi jalan keluar kesulitan-kesulitan yang dihadapi muslim di Barat yang minoritas dan hidup bukan dalam Negara Islam. Tidak bagi kelompok kontra. Kelompok Hizbut Tahrir yang sering diidentifikasi sebagai kelompok fundamentalis yang mencita-citakan membangun imperium khilafah Islamiyah misalnya, menuding *fiqh al-aqalliyyât* sebagai bidah yang tercela *(impermissible innovation)*.[14]

Dalam pandangan kelompok ini, *fiqh al-aqalliyyât* sama artinya dengan menundukkan hukum-hukum Tuhan yang sakral pada kondisi dan kepentingan publik. Seharusnya kondisi

---

[12] Lima hal pokok yang dimaksud adalah perlindungan agama *(hifzh ad-dîn)*, jiwa (*hifzh an-nafs*), akal (*hifzh al-`aql*), keturunan (*hifzh an-nasl*) dan harta benda (*hifzh al-mâl)*.

[13] Shammai Fishman, "Fiqh al-Aqalliyat: A Legal Theory for Muslim Minorities", (Hodson Institute: Research Monograph on the Muslim World, Series No. 1, Paper No. 2, October 2006. Dalam tulisan ini Shammai Fishman menguraikan mengenai prinsip ijtihad *fiqh al-aqalliyyât* yang didasarkan pada prinsip-prinsip tersebut. Dengan penjelasan ini, *fiqh al-aqalliyyât* mempunyai argumen metodologis dalam hukum Islam.

[14] Asif K. Khan, *The Fiqh of Minorities, the New Fiqh to Subvert Islam,* (London: Khilafah Publication, 2004).

publiklah yang harus ditundukkan hukum Tuhan yang sakral, bukan sebaliknya. Namun di sisi lain, Tariq Ramadhan, salah seorang pemikir progresif modern Islam, menuduh *fiqh al-aqalliyyât* sebagai produk yang "tanggung", mau membawa hukum Islam ke wacana global, tetapi tidak mau melepaskan ciri-ciri kearabannya. Untuk memosisikan perbedaan perspektif tersebut, perdebatan itu layak untuk dikaji lebih serius.

Melalui buku ini ingin ditegaskan, *fiqh al-aqalliyyât* bukanlah merupakan bentuk penyimpangan, ketertundukan, bahkan kekalahan Islam terhadap situasi. *Fiqh al-aqalliyyât* adalah Islam itu sendiri, sehingga pengamalnya bukanlah Islam yang sepanjang hidupnya berada dalam ketidaksempurnaan. Lebih dari itu, buku ini juga hendak mengembangkan lebih jauh *fiqh al-aqalliyyât* , tidak hanya berkaitan dengan bagaimana menjadi minoritas muslim yang kultur politik, lingkungan sosial, bahkan secara geografis berbeda dengan Islam masa awal, tapi juga bagaimana seharusnya muslim memperlakukan minoritas nonmuslim.

Sejauh ini kajian itu masih kosong –atau setidaknya masih belum menjadi perhatian-- dari diskursus *fiqh al-aqalliyyât*. Beberapa tulisan dan monograf pendek masih belum beranjak dari diskursus *fiqh al-aqalliyyât* awal, meski ada upaya untuk pengayaan perspektif.[15] Karena itu, kajian *fiqh al-aqalliyyât*

---

[15] Ada beberapa tulisan yang bisa menjadi titik tolak pembahasan mengenai hal ini, antara lain tulisan Muhammad Khalid Masud, "*Fiqh al-Aqalliyat:* Toward Another Civil Rights Movement?" yang dipublikasikan dalam *ISIM Review* December 2005; Shammai Fishman, "Fiqh al-Aqalliyat: A Legal Theory for Muslim Minorities", Hudson Institute: Research Monograph on the Muslim World, Series No. 1, Paper No. 2, October 2006; lihat juga Andrew F. March, "Sources of Moral Obligation to non-Muslims in the Jurisprudence of Muslim Minorities (*Fiqh al-aqalliyyât*) Discourse", dalam Jurnal *Islamic Law and Society,* Edisi 16, 2009, 34-94; Lihat juga Ahmad Imam Mawardi, "Fiqh al-Aqalliyat: Pergeseran makna *Fiqh* dan *Ushul al-Fiq*h".

harus dibawa keluar untuk membincang bagaimana muslim memperlakukan minoritas nonmuslim, atau minoritas muslim yang tidak sepaham dengan mayoritas muslim. Karena itu, kajian ini perlu dikaitkan dengan isu-isu modern seperti hak asasi manusia, terutama menyangkut hak-hak sipil dan politik, sebagaimana telah diawali Muhammad Khalid Masud.[16] Dengan demikian, *fiqh al-aqalliyyât* akan menjadi energi untuk mengikis diskriminasi, termasuk diskriminasi berdasar agama dan keyakinan.

Fiqh al-Aqalliyât dan Status Warga Negara

Soal status negara merupakan salah satu tema penting dalam perbincangan *fiqh al-aqalliyyât*. Pertanyaan yang layak dikemukakan adalah apakah negara Barat yang tidak berdasar Islam bisa disebut sebagai *dâr al-harb* (zona perang)? Pertanyaan ini menjadi persoalan serius dalam diskursus *fiqh al-aqalliyyât* karena nyatanya mereka hidup dalam sebuah negara yang, bukan saja tidak negara Islam, tapi juga dalam beberapa aspek bertentangan dengan ajaran normatif Islam.

Dalam khazanah politik Islam dikenal pembedaan yang tegas antara *dâr al-Islâm* (zona Islam) dan *dâr al-harb. Dâr al-Islâm* adalah wilayah politik yang dikuasai umat Islam dan hukum Islam menjadi dasar pengaturannya. Komunitas yang tinggal di sana biasanya disebut *ummah.* Negara jenis ini diasumsikan memberi perlindungan dan jaminan kepada nonmuslim asal mereka mau tunduk dan membayar *jizyah* kepada penguasa muslim. Mereka ini disebut *dzimmi,* yaitu komunitas minoritas yang dilindungi dan bebas menjalankan ajaran agamanya. Dalam ajaran Islam klasik, segala sesuatu yang berada di luar *dâr al-Islâm* adalah *dâr al-harb,* yaitu negara yang secara politik

[16] Muhammad Khalid Masud, "*Fiqh al-Aqalliyat:* Toward Another Civil Rights Movement?" yang dipublikasikan dalam *ISIM Review* December 2005

menyatakan perang dengan Islam. Di wilayah yang dikategorikan sebagai wilayah perang, maka yang berlaku adalah hukum perang. Di antara dua wilayah tersebut, ada kategori lain yang disebut dengan *dâr al-`ahd* (zona perjanjian) atau *dâr ash-shulh* (zona damai).[17]

Thaha Jabir al-Alwani, dengan mengutip pendapat ulama klasik seperti Fakh al-Din al-Razi, berpendapat negara Barat tidak bisa dikategorikan sebagai *dâr al-harb* sehingga umat Islam harus meninggalkan. Bahkan, al-Alwani berpendapat, *dâr al-Islâm* adalah negara dimana umat Islam diberi kebebasan menjalankan perintah agamanya. Dari sini al-Alwani mengatakan, Amerika Serikat bisa dikatakan sebagai *dâr al-Islâm,* sehingga tidak ada alasan bagi umat Islam untuk memusuhi negaranya. Umat Islam AS tidak boleh membenci negaranya sendiri, apalagi menuduh sebagai *dâr al-harb* yang harus diperangi dengan jihad.[18]

Pemikiran al-Alwani tersebut sebenarnya bisa dibuat lebih atraktif dengan mengemukakan argumen bahwa persoalan *dâr al-Islam* dan *dâr al-harb* sama sekali tidak relevan digunakan sebagai optik untuk melihat minoritas muslim. Mengapa? Karena asumsi yang dipakai *fiqh as-siyâsah* berbeda sama sekali dengan realitas kehidupan yang dihadapi kelompok minoritas muslim. *Fiqh as-siyâsah* mengandaikan Islam sebagai penguasa dan mayoritas, sedang realitas yang dihadapi berbalik sepenuhnya.

Sudah banyak kalangan yang mengemukakan, bahwa konsep *dâr al-Islam* dan *dâr al-harb* serta istilah lain yang terkait seperti *dzimmî, mu`âhid* dan sebagainya tidak lagi relevan dalam konteks negara modern yang lebih mengedepankan pada konsep kewarganegaraan, bukan agama. Namun, sebagai wacana

[17] Jane Dammen McAuliffe, ed., "Community and Society in the Qur'ân" dalam *Encyclopaedia of the Qur'ân,* (Leiden: EJ. Brill, 2001), vol. 1, 367-385.

[18] Lihat Shammai Fishman, "Fiqh al-Aqalliyat", 5.

intelektual, persoalan ini tetap penting untuk didiskusikan, terutama bila dikaitkan dengan status dan hak-hak warga negara. Menurut Abdullah Saeed, model hubungan negara Islam dan hak-hak warga negara menjadi debat penting dalam politik Islam setelah jatuhnya kekuasaan Turki Usmani pada 1924 yang menandai berakhirnya sistem kekhalifahan Islam. Saeed memetakan, setidaknya ada empat kecenderungan dalam memandang persoalan tersebut: tradisionalis, neorevivalis (Islamis), modernis, dan sekularis.[19]

Menurut kalangan tradisionalis, yang diwakili para ulama konservatif, negara Islam adalah ketika syariat Islam sebagaimana dikembangkan para ahli hukum Islam, ditegakkan. Nonmuslim yang hidup dalam negara Islam dilindungi sebagai minoritas atau *dzimmi*. Beberapa ulama mengharuskan *dzimmi* membayar *jizyah* (semacam pajak) sebagai bentuk kompensasi perlindungan. Artinya, kalau minoritas nonmuslim tidak membayar *jizyah* maka penguasa muslim tidak mempunyai tanggung jawab melindungi mereka. Tapi ada juga yang berpendapat dalam model negara modern (negara bangsa), nonmuslim bukanlah sebagai orang atau kelompok yang "ditaklukkan". Menurut pendapat yang terakhir ini, mereka harus diperlakukan sebagai *mu`âhid,* orang yang berjanji tunduk secara damai dalam negara Islam.

Neorevivalis percaya al-Quran dan Sunnah merupakan fondasi bagaimana mengatur masyarakat muslim. Hal demikian misalnya tampak dalam gerakan yang dilakukan Ikhwanul Muslimin dan Jemaat Islamiyah. Mereka sangat percaya kehidupan masyarakat Islam harus didasarkan konsepsi syariah. Namun mereka mempunyai pemahaman sendiri dengan prinsip syari-

[19] Abdullah Saeed, "Rethinking Citizenship Rights of Non-Muslim in an Islamic State: Rashîd al-Ghannûshî's Contribution to the Evolving Debate", dalam Jurnal *Islam and Christian-Muslim Relation,* Vol. 10. No. 3 (1999): 308-309.

ah yang berbeda dengan kelompok tradisionalis. Mereka tidak memahami syariah secara legalistik. Pemikiran mereka didominasi oleh bentuk skriptualisme modern. Mereka lebih fleksibel terhadap nonmuslim, tapi masih tetap menganggap warga negara yang muslim lebih diutamakan. pendiri Jemaat Islamiyah Abu A'la al-Maududi, misalnya, membagi warga negara dalam dua kategori: muslim dan nonmuslim. Dalam kaitan ini, nonmuslim dalam Negara Islam dapat dibagi ke tiga tipe: *pertama,* nonmuslim sebagai orang yang menerima hegemoni negara Islam secara sukarela dan mereka terikat dalam perjanjian; *kedua,* nonmuslim yang dikalahkan dalam perang oleh negara Islam dan wilayah mereka dianeksasi penguasa Islam. Sebagai bukti ketundukan, mereka harus membayar *jizyah*; *ketiga,* nonmuslim sebagai penduduk biasa di negara Islam, dan mereka dijanjikan perlindungan hak-haknya.[20]

Sedang bagi kalangan modernis, prioritas negara Islam adalah implementasi prinsip-prinsip al-Quran dan Sunah. Mereka meletakkan hukum Islam sebagai acuan perubahan dengan merumuskan metodologi baru untuk memenuhi tuntutan perkembangan modern. Kelompok modernis, dalam pandangan Abdullah Saeed, merupakan perkembangan lebih lanjut dari kelompok tradisionalis dengan memberikan konsep-konsep baru terutama terkait dengan pemerintahan, perkembangan warga negara. Terkait dengan persoalan hak-hak warga negara misalnya, meskipun mereka masih mengadopsi pandangan-pandangan klasik, namun mereka menolak diskriminasi terhadap nonmuslim. Dengan demikian, modernis berdiri di antara tradisionalis dan neorevivalis di satu sisi, dan kelompok sekuler di sisi yang lain.

Kecenderungan selanjutnya dikategorikan sebagai kelompok sekularis, yang mendukung Negara sekuler dimana seluruh

---

[20] Istiaq Ahmed, *The Concept of an Islamic State,* (London: Frances Pinter Publisher, 1987), 101-102.

warga negara berada dalam posisi setara tanpa membedakan agama. Agama diletakkan sebagai urusan privat antara manusia dengan Tuhannya dimana agama tidak punya tempat dalam politik. Dengan demikian, negara tidak dibenarkan mencampuri, apalagi mengintervensi urusan agama warga negaranya. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi upaya mencampuradukkan urusan agama dan politik yang akan menjatuhkan orang pada dua hal yang sama buruknya, yaitu "politisasi agama" dimana agama dijadikan alat untuk mencapai kepentingan politik; atau "agamanisasi politik" dimana pilihan-pilihan politik dipersamakan dengan pilihan agama.

Pandangan yang terakhir ini biasanya dikaitkan dengan argumentasi: *pertama*, tidak ada kewajiban bagi umat Islam untuk mendirikan negara Islam; *kedua*, yang dipentingkan oleh Islam bukanlah bentuk negara, tapi substansi dari negara itu; *ketiga*, Tuhan tidak akan memberkati negara *zhalim* meskipun diklaim sebagai negara Islam, sebaliknya Allah akan memberkati negara yang adil, meski bukan negara Islam.[21]

Dari berbagai kecenderungan tersebut bisa dilihat, sebenarnya kelompok minoritas, baik minoritas muslim maupun non-muslim akan lebih bisa nyaman hidup dalam negara sekuler yang tidak mencampuri urusan keyakinan warganya. Persoalan negara atas warganya bukanlah urusan agama, tapi semata-mata statusnya sebagai warga negara yang harus dilindungi. Semua warga negara mempunyai status yang sama di mata negara, tidak ada warga negara yang lebih unggul atas warga negara yang lain.

Pertanyaan, bagaimana Islam memperlakukan minoritas

[21] Pernyataan tersebut diungkapkan Ibnu Taymiyah sebagaimana dikutip Abdul Karim Zaidan berkata: *Inna Allâh yuqimu al-dawlah al-`adilah wa law kânat kâfiratan, wa lâ yuqimu al-dawlah al-zhâlimah wa law kânat muslimata.* Atau dengan redaksi berbeda: *Tabqa al-dawlah al-`adilah wa law kânat kâfiratan, wa tafnâ al-dawlah al-zhâlimah wa law kânat muslimatan.*

nonmuslim dalam sejarah? Pertanyaan ini penting untuk melihat aspek kesejarahan Islam terkait dengan minoritas. Dalam kaitan ini, studi kategoris yang dilakukan Kamal Said membantu untuk melihat persoalan. Kamal Said Habib menulis sebuah buku sangat penting berjudul *Al-Aqalliyyât wa al-Siyâsah fi al-Khibrah al-Islâmiyyah* (2002), yang mengulas bagaimana otoritas politik masa awal Islam sampai masa kekuasaan Usmaniyah memperlakukan minoritas, baik minoritas muslim maupun non muslim.

Perlakuan terhadap kaum minoritas non-Islam, standarnya dituntun oleh dokumen-dokumen normatif Islam ataupun praktik luhur penguasa muslim yang dibakukan dalam sistem *dzimmah*. Melalui sistem ini mereka diproteksi dan diperlakukan setara dengan kelompok Islam.[22] Sistem *dzimmah* memang berasumsi bahwa Islam memegang otoritas politik, bahkan menjadi dasar negara. Meski dalam sistem negara modern hal demikian bisa dipermasalahkan, terutama menyangkut status kewarganegaraan, namun hal demikian jauh lebih beradab dalam mengurus minoritas lain agama dibanding praktik negara-negara Eropa di zaman yang sama.

Hal yang problematis dan jauh lebih kompleks justru perlakuan terhadap minoritas internal Islam, yang didefinisikan Said sebagai mereka yang keluar dari konsensus arus besar umat *(al-farq al-khârijah `an ijmâ` al-ummah)*.[23] Said menunjukkan bahwa dalam sejarah politik Islam, mereka yang dicap sempalan atau devian ini sangat bergantung pada definisi kelompok atau sekte yang sedang berkuasa. Karena itu, kelompok devian,

[22] Kamal Said Habib, *Al-Aqalliyyât wa al-Siyâsah fi al-Khibrah al-Islâmiyyah* (Kairo: Maktabah Madbuli, 2002), 39-40.

[23] Hal demikian tampaknya masih berlangsung sampai sekarang. Umat Islam lebih bisa menghargai orang yang berbeda agama daripada kelompok Islam yang mempunyai keyakinan dengan *mainstream*, apalagi kalau keyakinan tersebut dianggap menodai Islam. Kelompok Ahmadiyah merupakan contoh terbaik untuk menjelaskan hal ini di masa sekarang.

sempalan, dan minoritas bisa berganti-ganti perlakuan dari satu rezim politik berkuasa ke rezim politik lainnya. Namun ada beberapa kategori yang menjadi standar perlakuan yang beradab bagi mereka.

Pertama, penyikapan terhadap mereka sangat ditentukan kepentingan strategis suatu kedaulatan politik, bukan semata-mata didasarkan atas sesat-tidaknya keyakinan agama yang mereka anut, tapi sejauhmana untung-rugi memihak minoritas. Jika secara politik pemihakan terhadap minoritas tidak membawa keuntungan, bahkan bisa merugikan, maka minoritas tidak mendapat perlindungan politik yang memadai.

Kedua, standar perlakuan itu juga ditentukan penilaian tentang tingkat ancaman mereka terhadap kepentingan strategis suatu kedaulatan politik. Otoritas politik muslim dan para intelektualnya ikut berkontribusi dalam membuat kriteria. Jika sekadar menyimpang dari keyakinan arus utama, biasanya pemerintah berkuasa akan tetap bersikap netral dan tidak memihak.

Minoritas jenis terakhir ini biasanya disikapi sebagai bentuk keragaman ekspresi keyakinan internal umat, yang dalam nomenklatur Islam dikenal sebagai *adâbiyyât al-firâq* atau khazanah sekte-sekte. Mereka lazimnya tidak dianggap ancaman terhadap keutuhan bernegara, sejauh mereka tidak mempunyai agenda politik untuk melawan penguasa politik. Soal ini berada di domain dakwah, bukan domain *dawlah* atau negara. Karena diletakkan sebagai urusan masyarakat, negara biasanya tidak memperlakukan mereka secara semena-mena, bahkan cenderung menenggang keberadaan mereka. Namun tetap saja tingkat toleransi dan intoleransi penguasa dapat diwarnai dan dipengaruhi oleh propaganda ulama di lingkungan kekuasaan.

Ketiga, bila suatu kelompok minoritas dianggap mengancam negara, aspek ancaman itu pun masih dibagi menjadi dua. *Pertama,* yang bersifat mengancam di level identitas

dan legalitas kenegaraan (*ta<u>h</u>addiyan haqîqiyyan fi mustawâ al-huwiyyah wa asy-syar`iyyah*). Yang berada di level ini biasanya dianggap ancaman laten saja, dan karena itu tidak ditindak secara represif. *Kedua*, bagi yang mengancam secara nyata pada level stabilitas dan keamanan sosial (*ta<u>h</u>addiyan haqîqiyyan fi mustawa al-istiqrâr wa al-amn al-ijtimâ`i*), penyikapannya mulai berbeda. Pada tingkat ini, penguasa politik biasanya mengambil tindakan nyata dan represif. Mereka dikategorikan sebagai pemberontak *(bughat)*, kaum pembangkang, atau kelompok separatis yang ancamannya terhadap negara sudah beralih dari laten menjadi manifes.[24]

Berkaca pada studi Said, kita dapat mengatakan bahwa dalam sejarah politik Islam sekalipun, mereka yang hanya menyimpang secara keyakinan tidaklah dianggap sebagai ancaman bernegara. Pejabat semacam "menteri urusan keagamaan" dalam sejarah negara Islam, apalagi negara Pancasila, tidak sepantasnya memperlakukan minoritas jenis ini secara semena-mena. Justru karena keberadaan mereka dianggap minoritas yang tidak mengancam, mereka bisa ditoleransi dalam sejarah negara Islam.[25] Dengan demikian, perlindungan negara senantiasa dikaitkan dengan sejauhmana komunitas tersebut memberi ancaman pada negara, tidak terletak pada keyakinan keagamaan yang dianut. Kelompok yang mengancam sendi-sendi bernegara itulah yang menjadi perhatian serius dari negara.

Lebih lanjut Kamal Said ingin memastikan, negara Islam yang memayungi kehidupan nonmuslim harus bisa menjamin beberapa hal. *Pertama*, adanya jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan *(<u>h</u>urriyat al-dîn wa al-`aqîdah)*. Hal ini berarti tidak boleh ada paksaan dan intimidasi terhadap orang

[24] Kamal Said Habib, *Al-Aqalliyyât wa al-Siyâsah fi al-Khibrah al-Islâmiyyah* , 52-83.

[25] Novriantoni Kahar, "Kategorisasi Minoritas dalam Sejarah Islam" dalam *Majalah Tempo*, 13 September 2010.

yang berbeda agama dan keyakinan. *Kedua,* adanya jaminan perlakuan yang sama di depan hukum. Nonmuslim tidak boleh diperlakukan berbeda dengan kaum muslimin, seperti dalam hukum *qishash* dan *diyât*. Hal ini berarti negara Islam harus memperlakukan warga negaranya, meskipun terdiri dari berbagai agama, secara setara, tidak ada yang lebih unggul dari yang lain. *Ketiga,* nonmuslim memang mempunyai kewajiban, terutama membayar *jizyah* sebagai bentuk ketundukan pada negara Islam, dan mereka mendapat perlindungan sepenuhnya.[26] Namun pembayaran *jizyah* ini sebenarnya setara saja dengan kewajiban seorang muslim membayar zakat yang salah satu fungsinya juga untuk mengelola kehidupan negara. Dengan demikian, baik *jizyah* maupun zakat pada awalnya merupakan "pajak" yang diberikan kepada negara sebagai bagian dari kontrak bernegara.[27]

Abdullahi Ahmed an-Naim juga melakukan studi terhadap kehidupan kelompok minoritas yang dikategorikan sebagai *ahl adz-dzimmah* pada masa pemerintahan Islam. Salah satu fase yang diangkat adalah kehidupan *ahl adz-dzimmah* pada masa kekuasaan Dinasti Fatimiyah (297-567 H / 909-1171 M) dan Mamluk (1250 M-1517 M) di Mesir.[28] Dinasti Fatimiyah yang berhalauan Syiah, sangat menekankan peran pemimpin dalam mengatur seluruh aspek kehidupan. Semua urusan masyarakat, negara dan agama harus berada dalam kendali imam yang *ma'shûm*. Berbeda dengan itu, Dinasti Mamluk tidak mempunyai klaim ideologis dari ajaran lama. Mereka mendasarkan diri pada klaim yang mereka buat sendiri untuk mempertahankan

---

[26] Kamal Said Habib, *Al-Aqalliyyat wa al-Siyasah*, 80-86.

[27] Penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini lihat Masdar F Mas'udi, *Agama Keadilan, Risalah Zakat (Pajak) dalam Islam* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1991).

[28] Abdullahi Ahmed an-Naim, *Islam dan Negara Sekuler: Menegosiasikan Masa Depan, Syariah* (Bandung: Mizan, 2007), 128-135.

dan mendukung ajaran Islam.

An-Naim membuat kesimpulan yang sangat berani. Menurutnya, meskipun teks-teks dasar Islam lebih banyak dipahami untuk merefleksikan sikap toleransi kepada nonmuslim *(ahl al-kitâb),* data historis menunjukkan bahwa sikap permusuhan lebih mewarnai daripada hubungan simpatik. Dalam kaitan dengan komunitas Kristen Koptik di Mesir misalnya, meskipun rezim Dinasti Fatimiyah lebih toleran, namun mayoritas penduduknya yang beraliran sunni sangat anti-*dzimmi* (Kristen Koptik). Masyarakat sunni memandang keberadaan Kristen Koptik dan Yahudi dalam pemerintahan Dinasti Fatimiyah Mesir mewakili system pemerintahan yang tidak sah dan tidak dapat diterima dalam masyarakat Islam. Dengan demikian, posisi Kristen dan Yahudi (kelompok minoritas) di negara Islam (Dinasti Fatimiyah) dilindungi meski tidak cukup aman. Hukum Islam melindungi hak hidup, hak milik serta kebebasan mereka untuk menjalankan agamanya. Akan tetapi hukum Islam juga menuntut mereka untuk dipisahkan dari masyarakat lain.[29]

Secara umum para sejarawan menilai, Dinasti Fatimiyah cukup baik memperlakukan nonmuslim dan non-Syiah Ismailiyah. Namun pada masa kekuasaan al-Hakim bin Amrullah (996-1021 M) terjadi penganiayaan atas nama agama, teror yang yang disponsori negara dan tumbuhnya semangat keagamaan yang tidak terkontrol. Selain diberlakukan pembedaan gaya berpakaian *(ghiyar)* dan memerintahkan penghancuran gereja, al-Hakim juga melakukan kampanye sistematis untuk menganiaya dan melakukan tindakan kekerasan kepada nonmuslim. Tahun 1004-1012 M merupakan masa terburuk pemerintahannya, gereja dan biara di Kairo dan seluruh kota-kota Dinasti Fatimiyah dihancurkan, termasuk Gereja Suci Sepulchure di Yerussalem, bangunan-bangunan nonmuslim diubah peruntukannya menja-

[29] Abdullahi Ahmed an-Naim, *Islam dan Negara Sekuler,* 30.

di masjid, kas-kas gereja dirampas. Kebijakan ini berimplikasi sangat buruk bagi kehidupan minoritas *dzimmi* pada masa itu. Meski al-Hakim membatalkan beberapa kebijakannya sebelum turun dari tahta, namun kerusakan yang diakibatkan dari kebijakannya, terutama hilangnya wakaf dan perubahan masjid menjadi gereja, dapat dikatakan cukup permanen. Namun, pada masa pemerintahan Fatimiyah berikutnya, orang-orang Kristen dan Yahudi yang sempat berimigrasi ke Byzantium pada masa al-Hakim, mulai kembali ke Mesir dan melakukan rehabilitasi sehingga hubungan antaragama kembali membaik.

Berbeda dengan Dinasti Fatimiyah, Dinasti Mamluk tidak memandang dirinya sebagi pemimpin agama atau berusaha mencampuri urusan keagamaan. Bahkan, mereka bergantung pada ulama dan pemimpin agama untuk meligitimasi otoritas politiknya. Anehnya, posisi minoritas *ahl adz-dzimmah* pada masa Dinasti Mamluk justru semakin buruk. Meski para penguasa Mamluk tidak berniat menyulut permusuhan dengan minoritas *ahl adz-dzimmah,* mereka cenderung menyerah pada permintaan para pemimpin agama yang meminta memperlakukan minoritas *ahl adz-dzimmah* dengan buruk.

An-Naim[30] menyebutkan, hampir di seluruh wilayah, minoritas *ahl adz-dzimmah* dipekerjakan Mamluk sebagai pengontrol atau penjaga badan-badan negara, konsultan kesehatan para sultan, akuntan, staf keuangan pejabat tinggi atau juru tulis kalangan militer. Posisi yang cukup berpengaruh itu memancing kecemburuan komunitas muslim. Sentimen tersebut semakin meningkat ketika mayoritas sunni yang tinggal di Mesir menghadapi tantangan hegemoni kalangan Syiah selama dua abad berikutnya dan menghadapi Perang Salib.

Dalam suasana itu, kejadian-kejadian kecil bisa menyebabkan terjadinya kekacauan dan protes terhadap *ahl adz-dzimmah*. Bila sudah begini, para sultan biasanya mengambil jalan

---

[30] Abdullahi Ahmed an-Naim, *Islam dan Negara Sekuler,* 131.

aman dengan menekan kalangan *dzimmi* untuk memenangkan kalangan pemrotes. Sikap demikian mendorong masyarakat semakin menuntut adanya tindakan yang lebih keras kepada kalangan Kristen Koptik hingga menyebabkan adanya penjarahan dan pembunuhan. Namun, ketika Mamluk berusaha untuk menegakkan otoritas mereka untuk mengembalikan perdamaian, mereka berusaha untuk tidak terlihat mendukung Kristen Koptik sehingga Mamluk menjatuhkan hukuman ekstrayudisial dan memecat penganut Kristen Koptik dari pekerjaannya. Namun hal ini tidak berlaku bagi Kristen Koptik yang menjadi pejabat tinggi negara. Mereka biasanya ditawari masuk Islam meskipun tidak semua merespons.

Protes massa muslim terhadap peningkatan status dan perlakukan kepada minoritas *ahl adz-dzimmah* cenderung mendorong negara bertindak keras kepada mereka hingga beberapa pengikut Kristen Koptik masuk Islam. Hal demikian terjadi secara sistimatis di berbagai wilayah Mamluk. Pada 1321, misalnya, ada 11 gereja yang dihancurkan oleh massa di Kairo dan 60 gereja di daerah lain juga dihancurkan. Kristen Koptik juga melakukan pembalasan dengan membakar sejumlah masjid di Kairo. Pemerintah Mamluk akhirnya menggunakan kekerasan untuk meredam situasi.[31]

Perdebatan mengenai posisi minoritas *dzimmah* dalam Islam sering merujuk pada apa yang disebut "perjanjian Umar", sebuah teks yang berisi perjanjian Umar bin Khattab dengan *ahl adz-dzimmah* di Suriah.[32] Perjanjian tersebut berisi aturan pembedaan model pakaian *(ghiyar),* larangan mendirikan gereja dan sinagoge, pembatasan ibadah yang dilakukan di ruang publik, dan aturan-aturan mengenai kemungkinan *ahl adz-*

---

[31] Abdullahi Ahmed an-Naim, *Islam dan Negara Sekuler,* 134-135.

[32] Ada juga yang mengatakan perjanjian tersebut muncul beberapa masa setelah Umar. Lebih jauh lihat Abdullahi Ahmed an-Naim, *Islam dan Negara Sekuler*, 130-131.

dzimmah bekerja dalam pemerintahan Islam. Aturan tersebut merupakan tambahan dari kewajiban membayar pajak *(jizyah)*. Aturan tersebut memang tidak pernah terkodifikasi di Mesir, namun implikasi dan pengaruhnya terlihat dalam berbagai kasus.

Kewarganegaraan Berbasis HAM

Dari paparan tersebut menunjukkan praktik diskriminatif terhadap minoritas mempunyai sejarah panjang dalam Islam. Praktik tersebut semakin mapan dengan adanya rumusan-rumusan teoritis yang dijadikan legitimasi bahwa praktik diskriminatif tersebut merupakan sesuatu yang normal. Tulisan Kamal Said sebagaimana telah dipaparkan di atas, meski cukup baik dan informatif, tapi dia belum beranjak dari asumsi awal *fiqh as-siyâsah* Islam yang senantiasa meletakkan Islam sebagai penguasa politik, negara Islam dan seterusnya. Dia belum memikirkan kemungkinan adanya negara dimana muslim dalam posisi mayoritas, tapi negara tersebut tidak menjadikan Islam sebagai dasar negara dan hukum Islam tidak menjadi hukum negara.

Kamal Said juga belum beranjak dari imajinasi bahwa nonmuslim seolah merupakan "orang lain" yang ingin "menumpang" dalam rumah kita (baca, negara Islam). Demikian juga dia belum memikirkan kalau umat Islam sebagai minoritas dan tinggal bukan dalam negara Islam. Karena itu, mencari terobosan-terobosan pemikiran seperti pernah dilakukan ulama di Indonesia yang mengkategori Indonesia sebagai *dâr as-salâm* (bukan *dâr al-Islâm)* dapat dilihat sebagai terobosan penting.

Dalam kaitan dengan *fiqh al-aqalliyyât*, cara pandang demikian harus digeser, tidak sekedar umat Islam yang minoritas mau diperlakukan adil, tapi juga memperlakukan secara adil terhadap minoritas. Hal demikian hanya bisa dilakukan jika status kewarganegaraan tidak dikelompokkan berdasar agama. Semua

warga negara, apapun agamanya, harus diperlakukan setara di hadapan negara. Karena itu, sistem *dzimmi* tidak punya masa depan. Mengapa? Karena perjanjian *dzimmah* biasanya berisi larangan kepada *ahl adz-dzimmah* untuk berpartisipasi dalam urusan-urusan publik atau memegang jabatan politik yang memungkinkan mereka memiliki otoritas atas umat Islam. Memang, di berbagai tempat isi perjanjian bisa berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan pragmatis, namun yang jelas komunitas *dzimmah* dipandang tidak setara dengan umat Islam. Dalam istilah modern, mereka tidak memiliki status kewarganegaraan penuh. Minoritas *ahl adz-dzimmah* adalah warga negara kelas dua.

Karena itu, paham kewarganegaraan dalam *fiqh al-siyâsah*, terutama menyangkut kelompok minoritas tidak bisa didasarkan pada sistem *dzimmah,* tapi sistem kewarganegaraan berbasis HAM. Konsep warga wegara berbasis HAM berarti norma substantif, prosedur dan proses statusnya sesuai dengan standar HAM yang berlaku secara universal. Piagam HAM internasional tidak mendefinisikan konsep warga negara secara rigid, tapi berisi prinsip yang bisa diaplikasikan di berbagai negara. Dalam pasal 1, 2 dan 3 Piagam PBB 1945, yang dianggap sebagai perjanjian yang mengikat semua negara anggota PBB, memuat prinsip fundamental, seperti hak untuk menentukan nasib sendiri, persamaan dan antidiskriminasi. Prinsip tersebut tersebut juga dicantumkan dalam sejumlah kovenan seperti kovenan mengenai hak-hak sosial, ekonomi dan budaya, serta kovenan hak-hak sipil dan politik yang disepakati tahun 1966.[33]

Menurut Abdullahi Ahmed an-Naim, realisasi konsep warga negara berbasis HAM di kalangan muslim hanya bisa dicapai

[33] Dua kovenan tersebut sudah diratifikasi pemerintah Indonesia melalui UU No. 11 dan 12 Tahun 2005.

melalui kombinasi tiga elemen.[34] *Pertama,* transisi aktual dari konsep *dzimmi* menuju konsep warga negara yang lebih adil. *Kedua,* bagaimana menjaga dan mengembangkan transisi ini melalui reformasi Islam yang kuat secara metodologis dan berkelanjutan secara politik agar nilai-nilai HAM, terutama menyangkut konsep kewarganegaraan, berakar kuat dalam doktrin Islam. *Ketiga,* konsolidasi dua elemen pertama agar konsep ini menjadi diskursus lokal yang mampu menyelesaikan keterbatasan dan kelemahan konsep ini dalam masyarakat Islam.

Beranjak dari pemaparan tersebut, maka semangat antidiskriminasi tidak bisa ditegakkan jika paradigma *dzimmi* masih menyelinap dalam pikiran. Dengan demikian, konsep *dzimmi* tidak boleh dipraktikkan dan dianjurkan di negeri muslim manapun yang menggunakan sistem kewarganegaraan berbasis HAM. Inilah pintu masuk untuk menjadikan *fiqh al-aqalliyyât* sebagai fikih tanpa diskriminasi. Hal ini pun belum menjadi jaminan bahwa di negeri-negeri muslim yang sudah mengadopsi sistem kewarganegaraan berbasis HAM tidak ada diskriminasi.

Fikih Nondiskriminasi

Formulasi dan elaborasi fikih sebagaimana dibeberkan di atas sesungguhnya salah satu jalan menggeser pemahaman *fiqh al-aqalliyyât* sebagai basis pemahaman fikih tanpa diskriminasi. *fiqh al-aqalliyyât* tidak sekedar menjadi jalan hidup menjadi minoritas muslim, tapi juga jalan hidup mayoritas muslim untuk memperlakukan orang lain yang berbeda secara adil. Dalam konteks kehidupan bernegara, memperlakukan orang lain secara adil berarti menjadikan HAM dan konstitusionalisme menjadi basis pengaturannya. Seluruh warga negara harus diperlakukan setara, sehingga agama, etnis, ras, jenis kelamin tidak bisa dijadikan alat untuk mendiskriminasi.

Tentu cara pandang semacam ini mengandung jebakan yang

[34] Abdullahi Ahmed an-Naim, *Islam dan Negara Sekuler,* 203.

harus dihindari. Konsep "kesetaraan" *(equality)* justru bisa menjadi alat penindasan bila hal itu diterapkan dalam struktur masyarakat yang sejak awal terkonstruk secara diskriminatif. Karena itu, konsep kesetaraan warga negara harus mengizinkan adanya *affirmative action* untuk mengangkat kapasitas kelompok yang sejak awal terdiskriminasi atau mempunyai kemampuan yang berbeda dengan mayoritas warga negara pada umumnya.

Perlindungan dan memperlakukan minoritas secara adil dan tidak bertindak diskriminatif, merupakan semangat dari ajaran Islam. Dengan demikian, prinsip konstitusionalisme dan penghargaan warga negara berbasis HAM dengan sendirinya merupakan semangat Islam juga. Memang, di sini masih ada ketegangan yang belum seluruhnya terselesaikan menyangkut konsep-konsep konstitusionalisme, HAM dan warga negara dalam perspektif Islam. Hal ini terutama karena konsep-konsep tersebut dirumuskan dalam pengalaman masyarakat Barat. Pertanyaannya, apakah pengalaman masyarakat Barat tersebut dapat diimplementasikan dalam masyarakat Islam? Abdullahi Ahmed an-Naim menjawab dengan tegas: ya.[35] Menurutnya, penerapan tersebut bukan saja mungkin, tapi justru penting dengan menyediakan ide-ide, asumsi-asumsi dan institusi-institusi yang berkaitan dengan prinsip-prinsip tersebut agar bisa diadaptasi secara lebih baik dalam konteks lokal dan masyarakat yang berbeda.

[35] Abdullahi Ahmed an-Naim, *Islam dan Negara Sekuler,* 210

BAGIAN KETIGA

Islam dan Politik Minoritas di Indonesia

Minoritas dalam Hukum Indonesia

Seperti ketidaan definisi dan penjelasan mengenai siapa kelompok minoritas di Indonesia, demikian pula tentang hak-hak konstitusional apa saja yang melekat pada mereka. Dalam berbagai landasan hukum, dari UUD 1945 hingga berbagai aturan di bawahnya, hak-hak warga negara lebih banyak mengacu pada hak individu. HAM dalam UUD 1945 misalnya, lebih banyak menjabarkan hak-hak individu seperti hak hidup (Pasal 28A), hak berkeluarga, hak tumbuh berkembang (Pasal 28B), hak memeroleh pendidikan (28C), hak memeroleh kepastian hukum yang adil, hak memeroleh pekerjaan, hak ikut serta dalam pemerintahan, hak atas status kewarganegaraan (28D), hak beragama dan berkeyakinan, hak berserikat (28E), hak memeroleh informasi (28F), hak atas perlindungan dan keamanan (28G), hak untuk tidak didiskriminasi (28I) dan hak-hak lainnya, kesemuanya mengacu kepada hak individu.

Hanya ada dua ketentuan dalam konstitusi kita yang nampaknya mengacu pada hak kelompok, yakni jaminan memelihara dan mengembangkan budaya dan bahasa daerah. Namun pengaturan inipun masih harus diuji apakah yang dimaksud bisa dikategorikan sama dengan hak minoritas. Begitupula dalam ketentuan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Hak-hak kelompok (*group*) hanya menyangkut jaminan perlindungan terhadap hukum adat dan hak atas tanah ulayat, yang juga harus melalui uji materi yang sama. Terlepas dari persoalan definisi,

pada umumnya, undang-undang negara lainnya lebih banyak ditemukan memberi penekanan pada pemenuhan hak-hak pribadi ketimbang hak kelompok ini.

Secara umum meski ketentuan konstitusi dan berbagai peraturan di bawahnya menyangkut HAM cenderung memberi penekanan pada kelompok, namun hak-hak tersebut bisa digunakan melindungi hak-hak kelompok. Misalnya hak menyangkut persamaan di muka hukum, hak perlindungan dari tindakan diskriminatif, hak hidup, hak kebebasan dan keamanan, hak berserikat dan berkumpul, hak beragama dan berkeyakinan, merupakan instrumen untuk melindungi hak kelompok.

Dalam kacamata PBB, hak-hak kelompok yang termasuk ke dalam kategori hak minoritas antara lain: *pertama,* hak untuk eksis sebagai kelompok minoritas, hak untuk mempertahankan dan melestarikan kebudayaan, bahasa, agama, etnis dan berbagai identitas lainnya; k*edua*, hak untuk promosi dan hak perlindungan identitas mereka sebagai minoritas. Hak ini perlu diberikan untuk mencegah upaya-upaya asimilasi secara paksa yang bisa mengakibatkan lenyapnya kebudayaan mereka. Larangan terhadap asimilasi secara paksa ini tidak saja menekankan pada keharusan toleran terhadap mereka, melainkan juga keharusan untuk melindungi dan menghormati identitas mereka. Untuk menjamin hal ini bisa berjalan, kadang dibutuhkan perlakuan khusus terhadap mereka sebagai bentuk keberpihakan.

Hak *ketiga* berupa hak memeroleh kesetaraan dan tidak didiskriminasi (nondiskriminasi). Prinsip persamaan di muka hukum dan nondiskriminasi ini menyangkut larangan terhadap tindakan pembedaan, pengucilan, pembatasan dan berbagai acuan yang berakibat pada terkurangnya pengakuan, penikmatan kesetaraan dan kebebasan mereka. Acuan di sini bisa menyangkut regulasi yang secara tekstual netral namun bisa diinterpretasikan secara bebas sehingga menimbulkan tindakan diskriminatif. Inilah yang disebut sebagai diskriminasi tidak langsung.

Keempat, hak berpartisipasi secara efektif dan itu berarti berlaku dalam berbagai aspek kehidupan publik seperti birokrasi, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Mekanisme untuk menjamin keragaman sosial dalam kaitannya dengan jaminan terhadap kelompok minoritas harus tercermin di dalam institusi publik seperti parlemen, layanan kependudukan, termasuk institusi penegak hukum. Partisipasi yang dimaksud di sini bukanlah partisipasi simbolis, melainkan harus benar-benar nyata dan dirasakan manfaatnya secara langsung oleh kelompok minoritas.[1]

Dalam rangka pengaturan mengenai hak-hak minoritas tersebut, Majelis Umum PBB pada tahun 1992 telah mengadopsi Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Minoritas. Deklarasi inilah yang menjadi acuan utama dalam pengaturan hak-hak minoritas.

Di Indonesia sendiri belum ada instrumen resmi sebagai pijakan yang secara khusus mengatur hak-hak minoritas selain beberapa pasal yang disebutkan di atas. Namun sebagai negara anggota PBB, Indonesia jelas terikat secara moral menggunakan standar internasional tersebut sebagai acuan. Apalagi Indonesia adalah negara majemuk dengan beragam bahasa, etnis, agama, suku dan budaya yang melekat pada setiap warga negara. Dalam keragaman itu pula, terdapat kelompok-kelompok identitas minoritas yang rentan terhadap pembatasan hak dan tindakan diskriminatif.

Karena itu, cakupan hak-hak kelompok minoritas yang harus di lindungi oleh pemerintah bisa mengacu pada cakupan Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Minoritas di atas. Hak-hak tersebut: hak untuk eksis, hak mempertahankan dan melestarikan kebudayaan mereka, hak untuk perlindungan, hak untuk persamaan dan tidak didiskriminasi serta hak untuk partisipasi. Keempat

---

[1] United Nations Human Right Office of The High Commissioner, *Minority Right: International Standards and Guidance for Implementation,* (New York and Geneva: United Nations, 2010), 7-11

cakupan hak ini perlu ditekankan karena pada umumnya kelompok-kelompok minoritas sering mengalami pembatasan dan pelanggaran hak-hak tersebut. Banyak kasus di Indonesia membuktikan hal tersebut. Pada era Orba, etnis Tionghoa mengalami pembatasan hak dalam mengekspresikan kebudayaan mereka di muka publik. Pada era reformasi, kelompok keagamaan Ahmadiyah, dan Syiah juga mengalami pembatasan dan pelanggaran hak beribadah di ruang publik. Padahal, sebagai kelompok minoritas mereka seharusnya memperoleh perlindungan.

Sebagaimana dijelaskan di muka, Indonesia kurang memiliki aturan tegas dalam perlindungan hak-hak minoritas. Ukuran paling mudah digunakan adalah minimnya penggunaan istilah minoritas dalam materi hukum yang ada. Padahal di tingkat internasional *term* ini sudah menjadi satu instrumen tersendiri. Kalaupun ada aturan-aturan tersebut bersifat umum dan menekankan pada perlindungan hak individu. Namun demikian, tidak seharusnya dipertentangkan antara hak individu dan hak kelompok. Begitupula pengaturannya dalam undang-undang. Aturan-aturan yang ada sangat mungkin digunakan dalam rangka perlindungan kelompok minoritas karena pada dasarnya tujuan hukum adalah untuk melayani setiap orang tanpa terkecuali, apakah dia anggota kelompok minoritas atau bukan. Jikapun masih dianggap kurang, itu menjadi tantangan ke depan bagaimana melahirkan aturan yang secara khusus mengatur kelompok minoritas.

Apabila dipetakan ada dua arus pengaturan hak minoritas dalam hukum di Indonesia: *pertama*, aturan-aturan yang memberi jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak minoritas. Aturan-aturan ini berjenjang mulai dari Pancasila, konstitusi, hingga peraturan-peraturan yang lebih rendah.

Kedua, bangsa Indonesia telah menjadikan Pancasila sebagai dasar negara sekaligus sebagai ideologi berbangsa. Pancasila memiliki lima sila yang satu sama lain saling terkait. Kelima

dasar ini menegaskan kewajiban koheren terhadap corak eksistensi bangsa Indonesia yang multikultural dan plural untuk dipelihara, dirawat, dan dihidupi karena corak inilah yang menjadi elemen pembentuk Indonesia.

Dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea IV juga ditegaskan bahwa Pancasila adalah dasarnya. Dalam amandemen konstitusi, paling tidak terdapat 15 pasal yang menegaskan hak warga negara, dari hak memeroleh persamaan di muka hukum, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak hidup, hak beragama dan berkeyakinan, hak memeroleh status kewarganegaraan, hak memeroleh pendidikan hingga hak untuk memperoleh kebebasan mengembangkan budaya dan bahasa daerah. Pada Pasal 28E UUD 1945 menyatakan: *Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.*

Ketentuan di atas sangat tegas memberikan hak dan kebebasan bagi setiap orang, tidak masalah apakah dia bagian dari kelompok mayoritas atau sebaliknya. Semua haknya sama. Pasal ini dipertegas lagi dengan Pasal 28I: *Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.*

Kata-kata "tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun" di atas adalah satu pernyataan tegas tentang hak asasi setiap orang yang paling asasi. Hak beragama adalah salah satu hak yang tidak boleh dikurangi dan harus dijamin pemenuhannya terhadap setiap orang. Hak ini adalah hak yang paling menyedot perhatian di Indonesia, terlebih lagi jika terkait dengan hak beragama kelompok minoritas. Dengan adanya jaminan konstitusi di atas,

setiap kelompok minoritas memiliki hak untuk meyakini agama tertentu, berhak untuk tidak dipaksa meyakini agama tertentu.

Hak lain yang sering mengemuka dalam kaitannya dengan hak minoritas adalah hak untuk melestarikan budaya dan bahasa mereka. Pasal 32 konstitusi menegaskan: *(1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.*

Pada tahun 1999, lahir UU No. 39 Tentang HAM. UU ini tidak secara khusus mengatur hak minoritas. Namun dalam undang-undang ini digunakan istilah diskriminasi yang berarti setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik. yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.[2]

Tindakan diskriminasi menurut UU ini adalah tindakan tercela dan melanggar HAM. Dalam penjelasan UU ini dinyatakan: *Sejarah bangsa Indonesia hingga kini mencatat berbagai penderitaan, kesengsaraan dan kesenjangan sosial, yang disebabkan oleh perilaku tidak adil dan diskriminatif atas dasar etnik, ras, warna kulit, budaya, bahasa, agama, golongan, jenis kelamin dan status sosial lainnya. Perilaku tidak adil dan diskriminatif*

[2] Pasal 1 UU No. 39 / 1999 tentang HAM http://www.kemenkumham.go.id/attachments/article/170/uu39_1999.pdf (diakses 8 November 2012)

tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia, baik yang bersifat vertikal (dilakukan oleh aparat negara terhadap warga negara atau sebaliknya) maupun horizontal (antarwarga negara sendiri) dan tidak sedikit yang masuk dalam kategori pelanggaran hak asasi manusia yang berat (gross violation of human rights).

Karena itu, meskipun aturan ini tidak mengatur secara khusus hak minoritas, namun menentang tindakan pembatasan, pelecehan, dan pengucilan setiap warga negara atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik. Aturan ini juga mewajibkan negara melindungi kelestarian berbagai karakteristik tersebut. Pada 1999, pemerintah Indonesia juga meratifikasi Konvensi Internasional Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965 melalui Undang Undang No. 29 Tahun 1999.

Dalam kovenan ini tidak ada pengaturan secara spesifik mengenai kelompok minoritas. Penegasan kovenan ini adalah larangan segala bentuk tindakan diskriminasi atas dasar perbedaan suku, etnis, warna kulit, dan sebagainya. Pada Penjelasan UU No. 29 Tahun 1999 ditegaskan, diskriminasi rasial pada dasarnya merupakan suatu penolakan terhadap HAM dan kebebasan mendasar. Tidak jarang diskriminasi rasial terjadi karena dukungan pemerintah melalui berbagai kebijakan diskriminasi rasial dalam bentuk *apartheid*, pemisahan dan pengucilan atau dukungan sebagian masyarakat dalam bentuk penyebaran doktrin-doktrin supremasi ras, warna kulit, keturunan, asal usul kebangsaan atau etnis. Oleh karena diskriminasi rasial menjadi musuh baik bagi masyarakat luas maupun masyarakat internasional maka harus dihapuskan dari peradaban umat manusia.

Kovenan ini menjamin bahwa setiap orang harus dilindungi dari tindakan-tindakan diskriminatif atas dasar ras dan etnis, baik dia bagian dari kelompok mayoritas maupun kelompok

minoritas. Namun dalam praktiknya, diskriminasi sering dialami oleh mereka yang tergolong minoritas, seperti yang dialami warga keturunan Cina pada masa lalu. Karena itulah kovenan ini menjadi relevan dalam konteks perlindungan kelompok minoritas ini.

Sejak tahun 2005, Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional Tentang Hak Sipil dan Politik melalui UU No. 12 Tahun 2005. Ratifikasi berarti Indonesia telah menjadi Negara Pihak (*state party*) memiliki kewajiban untuk menurunkan semua isi dalam kovenan yang diratifikasi seperti kewajiban membangun kerangka hukum dan kelembagaan untuk memberikan pengakuan, penghormatan, perlindungan dan pemenuhan seluruh hak sipil dan politik setiap warga negara.[3]

Ketentuan yang secara khusus mengatur mengenai hak minoritas dalam kovenan ini adalah pasal 27 yang berbunyi: *Di negara-negara dimana terdapat golongan minoritas berdasarkan etnis, agama atau bahasa, orang-orang yang tergabung dalam kelompok-kelompok minoritas tersebut tidak dapat diingkari haknya, didalam komunitas bersama anggota lain dari kelompok mereka, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agama mereka sendiri, atau untuk menggunakan bahasa mereka sendiri.*

Pasal ini memberi kelompok yang masuk kategori minoritas sejumlah hak, yakni hak atas identitas nasional, suku bangsa, agama, atau bahasa, atau kombinasi darinya dan hak untuk mempertahankan ciri-ciri yang ingin mereka pelihara dan kembangkan. Ketentuan ini tidak meminta negara-negara menetapkan upaya-upaya khusus, akan tetapi negara yang telah meratifikasi kovenan ini diwajibkan menjamin semua individu dalam wilayah hukumnya dapat menikmati hak mereka: hal ini membutuhkan tindakan-tindakan spesifik untuk memperbaiki per-

[3] Nurkholish Hidayat dkk, *Peradilan Kasus-kasus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan,* (Jakarta: LBH Jakarta, 2011), 1.

bedaan yang diterima kaum minoritas.[4]

Kemudian pada 2008, lahir UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Undang-undang ini adalah salah satu kelanjutan dari ratifikasi Kovenan Internasional tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial. UU ini diperkuat dengan lahirnya PP No. 56 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pengawasan Terhadap Upaya Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Kedua aturan ini menempatkan segala tindakan diskriminasi atas dasar ras dan etnis sebagai bentuk pelanggaran terhadap HAM sekaligus tindak pidana. Siapapun pelaku tindakan diskriminasi, pemerintah maupun masyarakat, dapat dikenakan sanksi pidana berupa denda. Bahkan PP. No. 56/2010 di atas menetapkan Komnas HAM sebagai lembaga pemantau dan pengawas tindakan-tindakan diskriminasi atas dasar ras dan etnis. Apabila dalam pemantauan dan pengawasan ditemukan dugaan tindakan diskriminasi baik masyarakat maupun pemerintah, Komnas HAM berwenang mengeluarkan rekomendasi yang bersifat wajib ditindaklunjuti oleh pihak bersangkutan.

Aturan setingkat undang-undang yang mengatur kelompok minoritas adalah UU No. 1 PNPS Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penodaan Agama. Undang-undang ini secara khusus mengatur minoritas agama dan kepercayaan. Aturan ini misalnya melarang aliran keagamaan atau kepercayaan melakukan penodaan terhadap enam agama (Islam, Kristen Protestan, Katholik, Hindu dan Buddha) di Indonesia. Larangan ini diikuti ancaman pidana bagi pelanggar. Aturan ini tidak secara khusus menyebutkan adanya kelompok minoritas, namun secara implisit mengakui bahwa enam agama itu dianut sebagian besar (mayoritas) penduduk Indonesia. Ini berarti agama dan kepercayaan di luar enam agama tersebut bisa dikategorikan minoritas.

Selain aturan-aturan di atas, masih ada aturan-aturan yang lebih rendah mengenai kelompok minoritas di Indonesia.

[4] Tim Penulis ILRC, *Bukan Jalan Tengah*, 66.

Aturan-aturan ini diterapkan oleh satu atau beberapa lembaga negara setingkat menteri atau aturan yang secara internal mengatur lembaga negara yang bersangkutan. Aturan-aturan tersebut antara lain Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) No. 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah. PBM ini tidak secara eksplisit menyebut mengenai hak-hak minoritas, namun di dalamnya diatur mengenai persyaratan pendirian rumah ibadah dimana komposisi dan jumlah pemeluk suatu agama menjadi pertimbangan utama.

Peraturan lain adalah Peraturan Kepala Kepolisian RI No. 8 tahun 2009 Tentang Implementasi Prinsip dan Standar HAM dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Peraturan ini untuk menjamin pemahaman prinsip dasar HAM oleh seluruh jajaran Polri agar dalam melaksanakan tugasnya senantiasa memperhatikan prinsip-prinsip HAM; untuk memastikan adanya perubahan dalam pola berpikir, bersikap, dan bertindak sesuai dengan prinsip dasar HAM; untuk memastikan penerapan prinsip dan standar HAM dalam segala pelaksanaan tugas Polri, sehingga setiap anggota Polri tidak ragu-ragu dalam melakukan tindakan; dan untuk dijadikan pedoman dalam perumusan kebijakan Polri agar selalu mendasari prinsip dan standar HAM. Prinsip dan standar HAM yang dimaksud salah satunya untuk menjamin dan melindungi hak-hak khusus kelompok minoritas, seperti etnis, agama, penyandang cacat dan orientasi seksual. Nampaknya, aturan inilah yang paling tegas mengatur hak kelompok minoritas, meskipun hanya berupa Peraturan Kapolri.

Faktor Islam dalam Politik Minoritas di Indonesia

Diskusi mengenai hak minoritas di Indonesia tidak bisa

dilepaskan dari pembicaraan tentang Islam di Indonesia. Selain mayoritas dari sisi penganut, dari aspek sosial dan politik Islam, juga memainkan peran signifikan menentukan cara pandang dan kebijakan negara mengenai kelompok dan hak minoritas di Indonesia. Bagaimana masyarakat Indonesia memandang kelompok minoritas, siapa saja yang termasuk di dalamnya serta bagaimana negara mengatur hak dan kewajiban mereka di ruang publik, sangat ditentukan oleh aspirasi dan sudut pandang umat Islam, baik sebagai umat beragama maupun sebagai institusi keagamaan. Bahkan jika umat Islam tidak menunjukkan aspirasi mereka secara aktif, negara akan secara proaktif meminta pandangan umat Islam dan akan secara sungguh-sungguh mempertimbangkan pandangan mereka.

Secara teoritis Islam Indonesia memang tidak pernah mendefinisikan siapa saja kelompok minoritas. Namun dalam hubungan dengan entitas lain seperti negara maupun agama lain, Islam kerapkali menempatkan dirinya sebagai kelompok mayoritas yang harus diperlakukan berbeda dari yang lain. Dalam perdebatan mengenai sejumlah peraturan prundang-undangan keagamaan misalnya, umat Islam kerapkali berusaha memasukkan norma dan doktrin Islam menjadi bagian dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam perumusan konstitusi di awal-awal kemerdekaan, tokoh-tokoh Islam berusaha memasukkan syariat Islam sebagai salah satu sumber hukum nasional. Sejumlah tokoh Islam di PPKI mengusulkan dimasukkannya tujuh kata yakni *"kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya"* dalam pasal pertama Pancasila, meskipun akhirnya usaha ini tidak berhasil. Dalam sidang-sidang membahas undang-undang dasar baru di Konstituante-pun partai-partai Islam seperti Masyumi masih berusaha mendesakkan dimasukkannya tujuh kata di atas. Golongan nasionalis dan komunis tidak menerima. Perdebatan yang menemui jalan buntu ini memicu Presiden Soekarno mengeluarkan

Dekrit 5 Juli 1959 yang mengembalikan UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Soekarno bahkan harus menegaskan bahwa tujuh kata tersebut tidak perlu dipermasalahkan karena sudah menjiwai UUD 1945.

Jimly Asshiddiqie mengakui bahwa salah satu materi penting yang menjadi muatan konstitusi adalah dasar negara. Pembahasan mengenai dasar negara dalam proses pembuatan konstitusi selalu melahirkan perdebatan yang tajam dan mendalam. Hal ini karena dasar negara menjadi pijakan utama yang menentukan arah dan cara penyelenggaraan negara. Di sisi lain, tiap-tiap faksi atau kelompok dalam masyarakat apalagi yang sangat plural seperti Indonesia, memiliki cita-cita dan ideologi tersendiri yang dianggap paling tepat sebagai dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.[5]

Kuatnya upaya memasukkan norma-norma "ideologi Islam" dalam konstitusi negara maupun peraturan-peraturan di bawahnya tidak lepas dari perasaan umat Islam sebagai mayoritas sekaligus penilaian bahwa Islam adalah ideologi paling tepat bagi Indonesia. Dengan perasaan tersebut, umat Islam merasa memiliki "hak" sekaligus "kewajiban" menentukan dasar negara dan aturan-aturan di bawahnya.

Kita bisa melihat dengan jelas bagaimana sengitnya perdebatan di antara para anggota Dewan Konstituante –terbentuk sebagai hasil Pemilu pertama tahun 1955—dalam pembahasan dasar negara. Pandangan fraksi-fraksi yang ada saat itu (Masyumi, PNI, NU, PKI, Katolik, PSI dan IPKI) secara ideologis dapat dikelompokkan menjadi tiga: Sosial-Ekonomi, Islam dan Pancasila. Dalam perkembangannya, perdebatan tajam terjadi antara Islam dengan Pancasila. Masalah-masalah yang diperdebatkan selain mengenai dasar negara yang sarat dengan perdebatan pemikiran dan analisis filosofis, juga menyangkut hubu-

[5] Jimly Asshiddiqie, pengantar untuk *Pancasila dan Islam*, oleh Erwin Kusuma dan Khairul, ed., (Jakarta: BAUR Publishing, 2008), vii.

ngan negara-agama, sekularisme, demokrasi, kebebasan beragama dan perlindungan minoritas.

Selain menganggap Islam sebagai ideologi paling tepat di Indonesia, kelompok Islam meyakini Islam tidak bertentangan dengan demokrasi modern. Lebih jauh fraksi Islam tidak setuju dengan Pancasila sebagai dasar negara karena tidak memiliki makna yang jelas dan pasti.[6] Dalam pidatonya Muhammad Natsir mengatakan:

> *"Prinsip demokrasi itu: Pertama, golongan yang berkuasa harus mendapat persetujuan dari golongan terbesar (mayoritas); dan kedua, golongan-golongan kecil yang berlainan pendapat dari golongan mayoritas terjamin hak hidupnya dalam masyarakat. Konsekuensi dari prinsip demokrasi, jika dipakai untuk membentuk suatu negara, tidak bisa lain bahwa suatu negara harus pertama-tama mencerminkan falsafah hidup dari sebagian besar atau mayoritas rakyatnya".*[7]

Di sini terlihat, Natsir sangat menekankan demokrasi identik dengan mayoritas, bahkan hal itu ia anggap sebagai salah satu prinsip demokrasi. Dan karena Islam adalah kelompok mayoritas di Indonesia, maka prinsip-prinsip Islam layak dipertimbangkan sebagai dasar negara. Lalu, bagaimana dengan nasib minoritas yang ia sebut "golongan-golongan kecil"? Bagi Natsir, di sinilah prinsip kedua berlaku dimana yang mayoritas harus menjamin hak hidup kelompok minoritas. Jika tidak maka akan terjadi tirani dan oligarki.

Sedangkan kelompok pendukung Pancasila menilai, Islam hanya salah satu saja pandangan yang dimiliki rakyat Indonesia sehingga tidak mewakili kepribadian bangsa. Bagi mereka, jika

---

[6] Jimly Asshiddiqie, pengantar untuk *Pancasila dan Islam,* viii.

[7] Erwin Kusuma dan Khairul, ed., *Pancasila dan Islam* (Jakarta: BAUR Publishing, 2008), 61-62.

Islam dipaksakan menjadi dasar negara, ditakutkan kelompok masyarakat lain non-Islam tidak terlindungi.

Menjawab hal itu, Natsir berargumen. Mereka yang menolak Islam dengan alasan hanya dimiliki satu golongan saja justru mengingkari demokrasi yang menekankan pada mayoritarian-isme itu. Mereka tidak mau menerima isi dan sifat dari ajaran Islam telah berakar dalam mayoritas jiwa rakyat Indonesia. Lalu menawarkan Pancasila sebaga "titik pertemuan" semua golongan dan semua falsafah hidupnya termasuk yang berpaham ateis. Bagi Natsir, Pancasila hanyalah "titik pertemuan" semu dan sementara dengan dua alasan. *Pertama,* Pancasila hanyalah sebagai cara mengelak dari pemecahan persoalan hingga tuntas, alias tidak mau repot-repot; dan *kedua,* Pancasila bukanlah model "titik pertemuan" yang langgeng karena ia melihat ada kelompok yang mau bertemu dalam Pancasila meskipun secara terang-terangan manolak sila "ke-Tuhanan". Barangkali yang Natsir maksud, kelompok PKI.

Dengan alasan tersebut menurut Natsir bisa saja kelompok Islam akan menolak Pancasila walaupun tetap dipaksakan. Dan bila demikian keadaannya, selain akan mengorbankan demokrasi pancasila juga mengabaikan salah satu paham hidup dari satu golongan terbesar (Islam) di Indonesia: paham hidup yang mengatur bukan saja hubungan manusia dengan Tuhannya, tetapi juga mengatur hidup bermasyarakat dan bernegara.[8] Di sini Natsir kembali menekankan, faktor Islam sebagai golongan terbesar di Indonesia harus diterima sebaga fakta sosial yang berarti pula harus ditransformasi sebagai fakta politik dalam kehidupan bernegara. Secara diplomatis ia mengatakan:

> *"Bukan semata-mata lantaran umat Islam adalah golongan yang terbanyak di kalangan rakyat Indonesia seluruhnya, kami mengajukan Islam sebagai dasar negara kita. Akan tetapi*

[8] Erwin Kusuma dan Khairul, ed., *Pancasila dan Islam,* 63.

berdasarkan keyakinan kami bahwa ajaran-ajaran Islam yang mempunyai ketatanegaraan dan masyarakat hidup itu mempunyai sifat-sifat yang sempurna bagi kehidupan negara dan masyarakat dan dapat menjamin hidup keragaman atas saling harga menghargai antara berbagai golongan di dalam negara". Ibaratnya "Kalaupun besar tidak akan melanda. Kalaupun tinggi malah akan melindungi".[9]

Anggota Konstituante lainnya dari Masyumi Mr. R. H. Kasman Singodimejo mengajukan dua alasan mengapa Islam harus menjadi dasar negara. *Pertama,* alasan universal bernegara adalah mengakui kedaulatan hukum Tuhan atau hukum agama. *Kedua,* alasan dialektis-Indonesia dimana telah diakui bahwa agama di Indonesia yang secara kuantitatif dan kualitatif berpengaruh adalah Islam. Menurutnya, Islam adalah faktor nasional Indonesia yang terpokok dan yang menguasai *psyche* Indonesia. Ia menyimpulkan:

"Oleh sebab itu, penggabungan antara alasan-alasan universal dan alasan-alasan dialektis-Indonesia membawa kita kepada kesimpulan bahwa dasar Republik Indonesia seharusnya Islam."[10]

Sementara itu H. Abdul Malik Karim Amrullah (Hamka), anggota Konstituante dari Masyumi juga berpandangan senada. Baginya, faktor Islam sangat penting sebagai dasar negara karena orang Islamlah yang menjiwai semangat proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, baik mereka yang dari PNI, Masyumi, NU, Sosialis, Partai Buruh dan lain-lain. Hamka menggambarkan, orang-orang Islam rela melihat bangkai putranya dibawa pulang berlumuran darah, tidak bernyawa lagi, karena merasa

[9] Erwin Kusuma dan Khairul, ed., *Pancasila dan Islam,* 64.
[10] Erwin Kusuma dan Khairul, ed., *Pancasila dan Islam,* 88.

bahwa putranya itu adalah mati syahid.

Bagi Hamka, Islamlah yang menjiwai proklamasi 17 Agustus dan bukan Pancasila, karena Pancasila belum dikenal. Pada zaman Belanda, orang tidak mengenal Pancasila melainkan *Allahu Akbar*. Bahkan menurutnya sebagian besar dari pembela Pancasila saat itu kecuali orang-orang PKI, di dalam hati sanubarinya pasti *Allahu Akbar*. Secara tegas ia menantang para pembela Pancasila dengan mengatakan:

> "Allahu Akbar *yang tertulis dalam dada Saudara itulah sekarang yang kami mohon drealisasikan.* Allahu Akbar *yang di dalamnya terkandung segala macam* sila*, baik* panca *atau* sapta*, atau* ika*, atau* dasa..."[11]

M. Rusjad Nurdin, menguatkan alasan Hamka dan Mr. Kasman. Mengapa Islam? Karena menegakkan hukum Islam kewajiban bagi setiap muslim. Agama lain diharapkan dapat menoleransi golongan terbesar di republik ini dalam mengatur masyarakat menurut agamanya.[12]

Dengan beragam variasi argumen tersebut, para tokoh Islam politik ini memiliki titik temu pandangan: karena mayoritas, Islam harus menjadi dasar negara. Logika mayoritas-minoritas ini sangat kuat mewarnai pemikiran politik kenegaraan di masa-masa selanjutnya. Mereka menilai itu sesuatu yang semestinya diterima sebagai kenyataan sejarah. Logika mayoritas-minoritas ini pula yang yang menjadi alasan mengapa presiden Indonesia haruslah Islam. Hamka misalnya beralasan, di negara-negara Kristen seperti di Amerika, kepala negara mesti orang Protestan. Meski presidennya orang Islam, menteri-menterinya sangat terbuka berasal dari agama lain seperti dipraktekkan kerajaan-kerajaan Islam abad pertengahan. Hal itu bisa menjadi contoh

---

[11] Erwin Kusuma dan Khairul, ed., *Pancasila dan Islam*, 142.
[12] Erwin Kusuma dan Khairul, ed., *Pancasila dan Islam*, 121.

di Indonesia, dimana presidennya yang orang Islam harus memilih menteri-menterinya dari orang-orang yang ahli apapun agamanya.[13]

Jargon mayoritas-minoritas itu bukan lagi sekedar jargon sosiologis untuk menggambarkan komposisi masyarakat menurut agama dan keyakinan, tetapi bertransformasi menjadi jargon politik di badan pembentuk konstitusi. Jargon ini diungkapkan tanpa ragu dalam berbagai istilah, namun memiliki tujuan yang sama yakni untuk mendukung argumen-argumen faksi Islam. Ini sengaja dilakukan karena berbagai argumen lain yang sudah dikemukakan tampaknya belum mampu meyakinkan faksi pendukung Pancasila untuk menerima Islam sebagai dasar negara. Bahkan jargon ini diperkuat dengan perbandingan dari berbagai negara, yang mayoritas muslim maupun nonmuslim. Pemimpin-pemimpin Islam merasa hal wajar jika kelompok mayoritas memeroleh sesuatu yang lebih dari bangunan negara. Kelompok minoritas hendaknya dapat menoleransi.

Mereka meyakinkan kelompok minoritas, hak-hak mereka akan dijamin apabila Islam diterima sebagai dasar negara. Dalam pidatonya, Hamka misalnya menegaskan : "*...bahwa golongan kecil Katolik dan Kristen, Kaharingan dan Hindu-Bali tidak akan menuntut jaminan atas golongan kecil kalau negara berdasarkan Pancasila. Kalau begitu, kan lebih baik Saudara memilih berdasar Islam, karena baik Saudara menuntut jaminan atau tidak, jaminan itu akan tetap dituliskan dalam Konstitusi, kalau jadi negara berdasar Islam. Sehingga ada hitam atas putih, yang kalau dilanggar, kami kena kutuk kalam Allah....*"

Di tengah kuatnya aspirasi pemimpin-pemimpin Islam di Konstituante mendesakkan dasar Islam, antara tahun 1951/1952, muncul pernyataan yang sangat mengejutkan dari KH. Agus Salim, salah seorang tokoh nasional yang merumuskan Pancasila dan UUD 1945. Dalam Agenda Kementrian Agama 1951/1952

[13] Erwin Kusuma dan Khairul, ed., *Pancasila dan Islam*, 160.

ia menulis artikel sebagaimana dikutip Djohan Effendi: *"Dalam karangan ini kita hendak menunjukkan minat kepada kemerdekaan agama itu. Bagaimana kemerdekaan itu harus dipahami dalam negara kita, jang berdasarkan kepertjayaan kepada Ketuhanan jang Mahaesa. Dapatkah dengan asas negara itu kita mengakui kemerdekaan kejakinan orang yang meniadakan Tuhan? Atau kejakinan agama yang mengakui Tuhan berbilang atau berbagi-bagi? Tentu dan pasti!".*[14] Pernyataan Agus Salim ini jelas berlawanan dengan arus utama pemikiran para pemimpim politik Islam kala itu yang cenderung menentang kebebasan beragama, apalagi kebebasan tidak beragama.

Meski begitu, tetap saja kalangan nonmuslim merasa belum bisa menerima Islam sebagai dasar negara. Mereka tetap khawatir jika Islam jadi dasar negara, maka institusi negara akan sulit dibedakan dari institusi agama karena semua keputusan negara akan dirujuk menurut kitab suci umat Islam. Mereka memberi contoh bagaimana sikap negara Islam seperti Arab Saudi pada sidang Majelis Umum PBB yang menolak resolusi tentang Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Resolusi tersebut memberi jaminan hak setiap warga negara dalam bidang politik, sosial dan bahkan kebebasan agama. Dengan melihat contoh tersebut, kalangan nonmuslim khawatir HAM di Indonesia juga akan mengalami nasib yang sama. Apalagi beberapa tokoh Islam secara tegas menolak gagasan kebebasan beragama.

Perdebatan sengit di Dewan Konstituante ini menemui jalan buntu sehingga gagal menghasilkan konstitusi baru yang bisa diterima semua kelompok. Sebaliknya perdebatan-perdebatan ini telah menimbulkan krisis ideologi yang dinilai mengganggu

[14] Djohan Effendi, "Jaminan Konstitusional bagi Kebebasan Beragama di Indonesia" dalam Komarudin Hidayat dan Ahmad Gaus AF, *Passing Over: Melintasi Batas Agama* (Jakarta: Gramedia Pustaka dan Paramadina, 2001), 116-117

persatuan negara. Dengan alasan itulah Soekarno mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959 berisi pembubaran Konstituante dan kembali kepada UUD 1945. Namun satu hal yang bagi kalangan Islam dianggap sebagai sebuah keberhasilan adalah penegasan Soekarno di dalam Dekrit tersebut bahwa "Piagam Jakarta" menjiwai UUD 1945 dan merupakan kesatuan dari konstitusi tersebut.

Kuatnya pengaruh Islam dalam Dewan Konstituante bisa dikatakan gagal menghasilkan rumusan konstitusi berideologi Islam. Namun kegagalan ini tidak serta merta menghentikan upaya-upaya kalangan Islam politik baik partai maupun individu untuk terus mendesakkan norma-norma Islam dalam peraturan perundang-undangan negara terutama dalam kaitannya dengan kelompok-kelompok minoritas di Indonesia. Pada tahun 1952, dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Muh. Dimyati menuntut agar aliran kebatinan dilarang keberadaannya. Maka diusulkan agar Departemen Agama membuat rumusan tentang apa yang disebut agama. Maka saat itu dirumuskan unsur-unsur esensial dari agama yakni Nabi/Rasul, kitab suci dan pengakuan sebagai agama dari luar negeri. Lalu muncul kelompok oposisi dari kalangan Hindu Bali.[15] Tetapi pada akhirnya definisi ini tidak pernah muncul dalam regulasi.[16]

Pada tahun 1955 Wongsonegoro, seorang tokoh kebatinan mendirikan Badan Kongres Kebatinan seluruh Indonesia (BKKI).[17] Pada tahun 1957 lembaga ini mendesak Presiden Soekarno agar mengakui secara formal kebatinan setara dengan agama. Konstalasi politik inilah yang mendorong Depag pada tahun 1961 mengajukan definisi "agama". Suatu agama menu-

---

[15] Rahmat Subagyo, *Kepercayaan dan Agama* (Yogyakarta: Kanisius, 1995), 116.

[16] Tedi Kholiludin, *Kuasa Negara Atas Agama* (Semarang: RaSAIL Media Group, 2009), 153.

[17] Tedi Kholiludin, *Kuasa Negara Atas Agama,* 153.

rut definisi itu harus memuat unsur-unsur ini: kepercayaan pada Tuhan Yang Maha Esa, nabi, kitab suci, umat, dan suatu sistem hukum bagi penganutnya.[18] Definisi yang dikeluarkan Depag pada masa kepemimpinan KH. Wahib Wahab ini bertujuan agar aliran kebatinan tidak bisa diakui sebagai agama.[19] Dan tentu saja definisi ini membuat kelompok kebatinan dan kelompok-kelompok masyarakat yang masih mempertahankan adat-istiadat dan praktik-praktik religi lokal, seperti animisme, dinamisme, dan lainnya tidak tercakup di dalamnya, sehingga mereka digolongkan sebagai orang yang "belum beragama" dengan seluruh konsekuensi sosial-politiknya.[20]

Gambaran di atas memperlihatkan kuatnya pengaruh Islam dalam politik minoritas di Indonesia. Beragam peraturan yang masih berlaku maupun yang sudah tidak berlaku menjadi rekaman bagaimana Islam Indonesia memandang dan memosisikan kalangan minoritas baik yang berada di luar Islam maupun minoritas di dalam –akan dibahas pada bagian berikut. Keduanya tidak boleh lepas dari kendali umat Islam sebagai mayoritas di Indonesia. Karena itupula Islam tidak segan meminjam tangan negara meskipun tidak selalu berhasil.

Dalam masa Orba, istilah "meminjam tangan negara" ini memang tidak sepenuhnya menempatkan Islam sebagai pihak yang sangat aktif mendesakkan kepentingannya. Dalam pandangan Abdurrahman Wahid, pemerintah Orba juga punya peran besar menarik kekuatan-kekuatan Islam ke lingkaran kekuasaannya. Bahkan menurut Gus Dur, pemerintah Orba sangat tergantung terhadap gerakan-gerakan Islam guna menyukseskan program-program pemerintah seperti keluarga berencana, lingkungan

---

[18] Budhy Munawar-Rachman, ed., *Membela Kebebasan Beragama* (Jakarta: LSAF dan Paramadina, 2010), xviii.

[19] Tedi Kholiludin, *Kuasa Negara Atas Agama*, 154.

[20] Budhy Munawar-Rachman, ed., *Membela Kebebasan Beragama*, xviii.

hidup, pendidikan keluarga, dan lain-lain.[21]

Islam dan Minoritas Nonmuslim

Sejauh ini corak pandangan relasi mayoritas-minoritas terus hidup dan bahkan makin menguat. Berbagai isu hubungan antar-agama seperti persoalan pendirian rumah ibadah, penyiaran agama, ritual agama, perkawinan antaragama, perayaan hari besar keagamaan dan sebagainya kerapkali melibatkan pola pikir mayoritas-minoritas yang berakibat pada terjadinya pelanggaran terhadap kebebasan beragama kelompok minoritas, meningkatnya sikap-sikap intoleran serta lahirnya berbagai peraturan diskriminatif.

Secara umum corak hubungan Islam dengan agama-agama lain di masyarakat berbanding lurus dengan corak hubungan mereka di dalam peraturan perundang-undangan. Ambil contoh ketegangan sosial yang terjadi antara Islam dengan Kristen pada akhir 60-an sampai pertengahan 80-an misalnya. Peristiwa itu terekam lewat sejumlah peraturan perundang-undangan yang lahir ketika itu. Sejumlah peraturan keagamaan ketika itu dipicu "persaingan terselubung" dua agama ini dalam menyebarkan pengaruh dan memperbanyak pengikut. Sejumlah tokoh Islam menuding banyak gereja-gereja didirikan di perkampungan yang mayoritas muslim dengan tujuan memperluas pengikut. Kristen sendiri membantah tudingan tersebut, tapi kecurigaan kalangan Islam tetap muncul.

Ketegangan ini akhirnya memicu gesekan fisik di beberapa daerah antara umat Islam dan Kristen seperti yang terjadi di Maulaboh (Juli1967) dan Makassar (Oktober 1967), Asahan Sumatra Utara (September 1968) dan Jakarta (April 1969). Semua peristiwa ini berakhir bentrokan fisik dan perusakan gereja akibat adanya dugaan dari umat Islam bahwa pendirian

---

[21] Abdurrahman Wahid, *Islam Kosmopolitan* (Jakarta: The Wahid Institute, 2007), 315.

gereja-gereja tersebut sebagai kedok kristenisasi. Dalam sebuah kesempatan Muhammad Natsir menuding telah terjadi kristenisasi yang mengancam umat muslim dalam bentuk pendirian gereja di wilayah yang dihuni mayoritas muslim. Karena itu, untuk mencegah semakin menyebarnya rumah ibadah umat Kristen, umat Islam mendesak pemerintah mengeluarkan peraturan yang mengatur pendirian rumah ibadah.

Akhirnya, pada 1969 Pemerintah menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tentang Pelaksanaan Tugas Aparat Pemerintah dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadah Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya. SKB ini selain mengatur mengenai penyebaran agama, juga secara khusus mengatur syarat-syarat pendirian rumah ibadah.

Lahirnya SKB ini tidak serta-merta disambut baik oleh umat beragama. Pada Oktober 1969, Dewan Gereja-Gereja di Indonesia (DGI) dan Kantor Wali Gereja Indonesia (KWI) mengeluarkan memorandum yang intinya menyampaikan kegelisahan umat Kristen di sejumlah daerah terhadap akibat yang mungkin timbul dari pelaksanaan SKB ini. Mereka menilai SKB ini dapat menghambat kebebasan beragama dan beribadah, karena dapat melarang dan tidak memberi izin sesuatu yang menjadi bagian dari HAM. Mereka berkesimpulan, SKB ini tidak dapat menjamin kemerdekaan beragama sebagaimana dijamin UUD 1945 dan bahkan dapat mengancam persatuan bangsa. Dengan berbagai alasan tersebut, DGI dan KWI meminta SKB ini ditinjau kembali.

Pemerintah tidak terlalu menghiraukan memorandum itu. Bahkan, selain SKB, Pemerintah menerbitkan beberapa aturan lain tentang keagamaan. Guna menertibkan praktik penyiaran agama, pada 1970 Menteri Agama menerbitkan keputusan Tentang Pedoman Penyiaran Agama. Keputusan ini diikuti beberapa peraturan lain yang senada.

Di bidang perkawinan, lahir Undang Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang salah satu pasalnya melarang perkawinan beda agama. Dalam hal memperoleh bantuan luar negeri, pemerintah menerbitkan beberapa aturan antara lain: Keputusan Menteri Agama No. 77 Tahun 1978 Tentang Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia, UU No. 8 tahun 1985 Tentang Ormas, PP No. 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan UU No. 8 Tahun 1985 dan SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979. Lahirnya aturan-aturan ini juga tidak lepas dari aroma persaingan Islam-Kristen dalam memperbanyak pengikut.

Namun, di samping kuatnya nuansa persaingan tersebut, muncul gagasan dari sejumlah intelektual muslim Indonesia untuk membangun hubungan yang lebih erat antara Islam dengan agama lainnya. Mereka menyampaikan pemikiran-pemikiran yang mendorong dialog dan kerjasama antaragama, ketimbang bersaing secara tidak sehat. Mereka juga membangun jaringan dan kerjasama dengan intelektual-intelektual lain nonmuslim guna menularkan gagasan mereka. Di sebagian kalangan umat Islam, mereka dianggap memiliki pemikiran rasional, sekuler, bahkan liberal. Namun di kalangan nonmuslim, mereka memperoleh apresiasi dan sambutan hangat karena keberanian mereka keluar dari arus besar pemikiran umat Islam pada umumnya. Mereka tidak lagi melihat hubungan Islam dengan agama lain sebagai hubungan mayoritas-minoritas melainkan hubungan yang setara. Mereka menekankan pemenuhan hak-hak individu termasuk dalam jaminan hak-hak beragama.

Dalam pandangan sebagian umat Islam, mereka juga dianggap sebagai pembaru karena melahirkan pemikiran-pemikiran segar menyangkut berbagai aspek kehidupan beragama, baik sosial, politik, dan kebudayaan. Mereka berusaha menjawab tantangan-tantangan kontemporer umat beragama di Indonesia seraya menyodorkan solusinya.

Secara genealogi pemikiran, mereka umumnya tumbuh dari pendidikan Islam tradisional seperti pesantren. Hal ini menurut banyak kalangan sangat besar pengaruhnya dalam menanamkan sikap toleran terhadap perbedaan sebab pesantren terbiasa membaca keragaman pemikiran keagamaan termasuk mazhab-mazhab dalam fikih. Para intelektual seperti Harun Nasution, Abdurrahman Wahid, Nurcholish Madjid, Djohan Effendi, Dawam Rahardjo, Ahmad Wahib, Ahmad Syafii Maarif, Alwi Shihab dan masih banyak lagi, adalah para pelopor gagasan pluralisme, multikulturalisme dan kebebasan beragama.

Pemikiran-pemikiran mereka banyak mengkritisi cara pandang sebagian umat Islam yang eksklusif terhadap perbedaan agama. Mereka juga mendorong perlindungan terhadap hak-hak kelompok minoritas termasuk minoritas agama. Bagi mereka, perbedaan agama bukanlah ancaman bagi eksistensi masing-masing agama, sebaliknya perbedaan adalah kenyataan yang harus diterima apa adanya. Gus Dur mengatakan, pluralisme di Indonesia adalah keharusan karena Indonesia adalah negara majemuk.

Pemikiran-pemikiran mereka juga memicu lahirnya berbagai organisasi berbasis Islam dengan membawa gagasan pluralisme dan kebebasan beragama. Organisasi-organisasi ini melakukan berbagai kajian terhadap persoalan keagamaan di Tanah Air, mereka juga melakukan advokasi terhadap berbagai kasus pelanggaran kebebasan beragama termasuk berkontribusi dalam perumusan berbagai peraturan keagamaan yang menjamin terpenuhinya hak-hak beragama warga negara.

Organisasi-organisasi ini tidak hanya berdiri di Jakarta, tetapi juga tersebar di berbagai daerah di Indonesia. Para pendirinya, para intelektual muda dan aktivis Islam yang langsung maupun tidak langsung memeroleh pendidikan dari para tokoh intelektual tersebut di atas. Terutama pascareformasi, peran mereka cukup besar mendorong demokratisasi beragama dan jaminan

perlindungan terhadap hak-hak kelompok minoritas. Mereka juga menjalin hubungan dengan organisasi-organisasi sejenis dari agama lainnya serta bekerjasama dalam membangun saling pemahaman dan penghormatan terhadap keyakinan masing-masing.

Islam dan *"Inside Minority"'*

Salah satu problem minoritas di Indonesia adalah jaminan terhadap hak-hak kelompok minoritas dalam suatu agama *(inside minorities)*, termasuk Islam. Bahkan persoalan ini sudah muncul semenjak tahun-tahun 60-an terutama pascaperistiwa G30 S. Persoalan ini terus berkembang hingga saat ini, meskipun berbagai upaya dilakukan guna menyelesaikannya.

Yang sering dikategorikan *inside minority* dalam Islam Indonesia adalah kelompok, aliran dan pemikiran yang dianggap menyimpang dari *mainstream*. Keberadaan mereka dipermasalahkan selain karena berbeda juga karena dianggap menodai atau melecehkan Islam. Para era 60-an disinyalir banyak muncul aliran "sesat" dan menodai ajaran Islam. Mereka mengaku Islam namun mempraktikkan ritual-rtual yang dianggap sesat. Bahkan secara politik keberadaan aliran-aliran ini merugikan partai-partai Islam. Laporan Depag menyebut, tahun 1953 terdapat sekitar 360 kelompok kebatinan di seluruh Jawa. Kelompok-kelompok ini memainkan peran menentukan dalam Pemilu 1955 yang mengakibatkan partai-partai Islam gagal meraih suara mayoritas dan hanya meraih 42 persen suara.[22] Kelompok aliran ini menarik perhatian, baik kaum mistikawan Jawa maupun Depag.[23] Karena itu umat Islam baik melalui tokoh-tokoh maupun perwakilan di parlemen dan pemerintah gencar mendorong pengaturan terhadap aliran-aliran dalam Islam ini.

Latar belakang inilah yang mendorong diterbitkannya UU

---

[22] Budhy Munawar-Rachman, ed., *Membela Kebebasan Beragama*, xviii.
[23] Tedi Kholiludin, *Kuasa Negara Atas Agama*, 151.

No. 1 PNPS/1965 Tentang Larangan Penyalahgunaan dan Penodaan Agama. UU ini diperkuat dengan dimasukkannya satu pasal baru dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yakni pasal 156a yang memungkinkan adanya kriminalisasi dan pemidanaan terhadap kelompok aliran yang dinilai menodai agama. Kedua landasan hukum ini memberi landasan yang lebih kuat bagi PAKEM sebagai lembaga yang dibentuk pada 1954 dan berwenang menilai ajaran sesat-tidaknya sebuah aliran.

Keberadaan dua landasan hukum dan PAKEM ini menjadi satu keberhasilan umat Islam Indonesia meminjam tangan negara membatasi berkembangnya aliran-aliran baru di dalam Islam selain yang sudah ada. Karena praktis setelah dua landasan hukum ini berlaku negaralah yang berperan aktif melakukan pemidanaan terhadap aliran yang dinilai sesat. Ketika ada dugaan sesat terhadap satu aliran dalam Islam, maka umat yang tidak setuju tinggal melaporkannya kepada polisi atau kejaksaan untuk kemudian diproses sesuai hukum yang ada.

Sejak berlaku, kedua landasan hukum ini telah banyak menyeret kelompok atau individu ke penjara karena divonis melakukan penodaan agama atau menyebarkan aliran sesat. Hukuman penjara yang mereka terima berkisar antara 2-5 tahun seperti Saleh di Situbondo (1996), Masud Simanungkalit di Batam (2005), M Ardi Husein di Probolinggo (2005) Yusman Roy di Malang (2005), Ahmad Mushaddeq di Jakarta (2008), Ishak Suhendra di Sukabumi (2008) dan terakhir Tajul Muluk di Sampang (2012). Selain dihukum, pemikiran dan ajaran mereka biasanya dilarang disebarkan, bahkan organisasinya bisa dibubarkan.

Namun disamping aspek hukum di atas, secara sosial umat Islam juga memiliki mekanisme sendiri untuk menilai dan menghukum kelompok aliran yang dianggap sesat. Untuk menilai satu aliran sesat atau tidak, umat Islam menggunakan fatwa

MUI, di pusat maupun daerah. Selain MUI, sejumlah umat Islam juga membuat pengadilan sendiri terhadap kelompok terduga sesat dan biasanya bertempat di masjid dimana sebagai vonisnya berupa desakan bertaubat. Praktik-praktik ini banyak terjadi pascareformasi 1998.

Secara khusus, MUI telah memainkan peran fundamental dalam penyikapan terhadap kelompok *inside minority* Islam Indonesia. Melalui komisi Fatwa, MUI menerbitkan berbagai fatwa berbagai aliran dalam Islam seperti Islam Jamaah, Jamaah Inkarus Sunnah, Al Qiyadah Al-Islamiyah, Millah Ibrahim, Aliran AKI hingga Ahmadiyah. Fatwa-fatwa ini disebarluaskan secara publik, bahkan dijadikan sebagai bukti di pengadilan.

Selain melalui fatwa, MUI juga melakukan pendekatan dan lobi kepada pemerintah dan DPR dalam kaitan dengan aliran-aliran tertentu yang mereka nilai sesat. Dalam kasus lahirnya Surat Keputusan Bersama Dua Menteri tahun 2008 Tentang Ahmadiyah misalnya, MUI merupakan pihak yang aktif mendesak Kementerian Agama dan PAKEM. Bahkan meskipun MUI merupakan organisasi nonpemerintah, dia bisa terlibat dalam pembahasan mengenai Ahmadiyah dalam PAKEM dimana pendapat-pendapat mereka juga sangat diperhatikan.

Selain itu untuk "menghukum" kelompok terduga sesat, umat Islam juga membentuk sejumlah organisasi kemasyarakatan yang secara khusus melakukan penelitian dan penertiban terhadap aliran-aliran dalam Islam. Misalnya, LPPI yang didirikan Amin Jamaludin, juga GAPAS di Bandung, KPPSI di Sulawesi Selatan, Garis di Cianjur Jawa Barat, dan masih banyak lagi. Mereka tidak ragu menggunakan kekerasan fisik memaksa kelompok terduga sesat kembali ke "jalan yang benar" menurut mereka. Cara ini juga sering digunakan sebagai alternatif tindakan terhadap kelompok aliran yang tidak bisa diadili di pengadilan seperti Ahmadiyah.

Dapat ditarik kesimpulan, pada umumnya umat Islam Indo-

nesia kurang ramah terhadap kelompok *inside minority* ini, kelompok ini dianggap sebagai masalah yang justru harus dihilangkan baik melalui pendekatan legal formal maupun pendekatan sosial teologis.

Pengistimewaan dan Diskriminasi

Ini adalah dua istilah untuk menggambarkan politik hukum dan pengaturan agama di Indonesia, di satu sisi ada pengistimewaan atau yang sering disebut "favoritisme", sementara di sisi lain ada diskriminasi. Pengistimewaan dilakukan terhadap mayoritas dan diskriminasi terhadap kelompok minoritas baik agama, etnis, atau gender. Favoritisme terhadap umat Islam sebagai mayoritas agama misalnya dapat dilihat dari banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengacu kepada norma dan ajaran Islam seperti UU Peradilan Agama, UU Haji, Zakat, Wakaf, Ekonomi Syariah hingga Jaminan Produk Halal bagi umat Islam. Ini belum termasuk puluhan Perda yang juga mengacu pada ajaran Islam seperti Perda Busana Muslim, Perda Baca Tulis al-Qur'an, Perda Jumat Khusyuk, Perda Ramadhan dan lainnya. Sementara bagi beberapa kelompok minoritas agama, etnis dan gender diberlakukan sejumlah aturan yang justru mendiskriminasi mereka di ruang publik.

Politik pengistimewaan ini memang sudah terlihat sejak awal-awal kemerdekaan dengan didirikannya Depag. Dalam perjalanannya kemudian, Depag tidak hanya diperuntukkan melayani umat Islam, tetapi juga umat-umat agama lain, terutama enam agama yang "diakui pemerintah". Politik pengistimewaan pertama kali terlihat ketika lahir UU Pencatatan Perkawinan dan Perceraian Muslim (1946) yang kemudian diperbaharui dengan lahirnya UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang mengatur seluruh rakyat Indonesia. UU ini diterapkan pengadilan umum untuk nonmuslim dan pengadilan

agama untuk kaum muslimin.[24]

Pengistemewaan umat Islam berikutnya terlihat ketika disahkan UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama yang menjabarkan kompetensi dan yurisprudensi pengadilan tersebut. Dalam Pasal 2 UU ini dinyatakan, peradilan agama adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam. Keberadaan peradilan agama sebenarnya sudah diatur beberapa tahun sebelumnya melalui UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU ini menetapkan peradilan agama sebagai salah satu kekuasaan kehakiman di samping peradilan umum, peradilan tata usaha negara dan peradilan militer.[25] Peradilan agama yang dimaksud di sini adalah peradilan agama Islam karena hanya melayani umat Islam. Peradilan ini menggunakan hukum Islam atau fikih sebagai pertimbangan dalam memutus perkara. Sementara bagi penganut agama lain tidak ada peradilan khusus untuk mereka.

Pengistimewaan berikutnya kembali muncul dengan diterbitkannya Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 Tentang KHI. KHI adalah kompilasi yurisprudensi hukum Islam klasik yang kemudian dibagi ke dalam tiga buku: buku pertama tentang perkawinan, buku kedua tentang kewarisan dan buku ketiga tentang perwakafan.[26] Sehubungan dengan keberadaan KHI, ada sejumlah ketetapan yang terkait yakni: *pertama,* Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama No. 07/KMA/1985 dan No. 5 Tahun 1985 yang ditetapkan di Yogyakarta pada 21 Maret 1985 tentang Penunjukan Pelaksana Proyek Pembangunan Hukum Islam melalui Yurisprudensi. *Kedua*, Keputusan Menteri Agama No. 154 Tahun 1991 tentang

[24] Taufik Adnan Amal, *Politik Syariat Islam Dari Indonesia Hingga Nigeria* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2004), 57.

[25] Taufik Adnan Amal, *Politik Syariat*..., 58.

[26] Taufik Adnan Amal, *Politik Syariat*..., 58.

Pelaksanaan Inpres No. 1 Tahun 1991. *Ketiga,* Surat Edaran Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam No. 3694/ EV/HK.003/AZ/91 Tentang Penyebarluasan Inpres No. Tahun 1991.[27] KHI adalah solusi dari kebutuhan riil para hakim peradilan agama guna dijadikan rujukan dalam memutus perkara-perkara di antara umat Islam.

Pada tahun 2000, muncul UU No. 25 tentang Propenas 2000-2004 yang mengamanatkan status hukum Kompilasi agar ditingkatkan dari Inpres menjadi UU. Dengan peningkatan status ini, kedudukan hukum KHI tentu akan semakin kuat. Tidak lama setelah itu muncul RUU Hukum Terapan Peradilan Agama (HTPA). Namun tahun 2004 sejumlah kalangan yang tergabung dalam Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender Depag RI merespon Rancangan ini dengan mengeluarkan *Counter Legal Draft* (CLD) KHI yang menawarkan prinsip-prinsip keadilan gender, pluralisme, HAM, dan demokrasi. Menurut mereka, "Pendekatan ini selain akan mengantarkan syariat Islam menjadi hukum publik yang dapat diterima oleh semua kalangan, juga akan kompatibel dengan kehidupan demokrasi modern."[28]

Selain perundang-undangan di atas, pengistimewaan juga terlihat dalam bidang-bidang yang lebih spesifik mengatur peribadatan dan muamalat umat Islam. Pada 1997, pemerintah mengeluarkan PP No. 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan. Sementara untuk mengakomodasi sistem perekonomian Islam, pemerintah memberi ruang bagi beroperasinya bank syariat melalui serangkaian UU yakni UU No. 7 Tahun 1992, juncto

[27] Khoiruddin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi terhadap Perundang-UndanganPerkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia* (Jakarta: INIS, 2002), 46.

[28] Marzuki Wahid, "*Counter Legal Draft* Kompilasi Hukum Islam (CLD-KHI) Dalam Perspektif Politik Hukum di Indonesi" (paper dipresentasikan pada The 4th Annual Islamic Studies Postgraduate Conference, The University of Melbourne, 17-18 November 2008).

UU No. 10 Tahun 1998 dan UU No. 23 Tahun 1999 Tentang Sistem Perbankan Nasional. Demikian pula tahun 1999, pemerintah mengundangkan UU No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji dan UU No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat.[29]

Apabila umat Islam memeroleh perlakuan demikian istimewa oleh pemerintah, maka sebagian kelompok minoritas justru diperlakukan diskriminatif melalui peraturan perundang-undangan. Pada Desember 1967, misalnya, lahir Inpres No. 14 Tahun 1967 yang mendiskriminasi agama, kepercayaan, dan adat istiadat Cina. Inpres ini memerintahkan agar perayaan pesta agama dan adat istiadat Cina tidak dilakukan secara menyolok di depan umum. Berikutnya ditegaskan, penentuan kategori agama dan kepercayaan maupun pelaksanaan cara-cara ibadah agama, kepercayaan, dan adat istiadat Cina diatur secara khusus oleh Menteri Agama setelah mendengar pertimbangan Jaksa Agung.[30] Alasan pengaturan ini cukup aneh, karena agama, kepercayaan, dan adat istiadat Cina dapat berpengaruh tidak wajar terhadap masyarakat Indonesia. Tidak dijelaskan apa yang dimaksud dengan ”tidak wajar” ini.

Tidak cukup sampai di situ, Oktober 1980 lahir Keputusan Bersama Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri, dan Jaksa Agung yang lebih menegaskan diskriminasi terhadap agama, kepercayaan dan adat istiadat Cina. Peraturan Bersama ini misalnya melarang tata-cara ibadat Cina yang memiliki afinitas kultural ke negeri leluhur seperti arak-arakan, perayaan-perayaan pesta agama, permainan liong, tari singa, dan lain-lain yang sejenis. Mereka hanya boleh melakukan perayaan-perayaan itu secara tertutup dalam lingkungan keluarganya saja. Dalam Penjelasan Peraturan Bersama ini dijelaskan, afinitas orang-

[29] Taufik Adnan Amal, *Politik Syariat...*, 59.

[30] Pdt. Weinata Sairin, M.Th., *Himpunan Peraturan di Bidang Keagamaan* (Jakarta, BPK Gunung Mulia, 1996), 104.

orang Cina kepada tanah leluhur adalah hambatan asimilasi dan menjauhkan mereka dari kehidupan masyarakat Indonesia. Dengan mengizinkan warga Cina melakukan perayaan di depan umum, hal itu dapat mempertebal ”kecinaan” dan mengurangi ”keindonesiaan” mereka.[31]

Diskriminasi melalui peraturan perundang-undangan juga dialami para penghayat aliran kepercayaan. Pada April 1978, terbit Instruksi Menteri Agama No. 4 Tahun 1978 yang menyatakan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa bukan merupakan agama. Konsekuensinya ditegaskan, Depag tidak akan mengurusi (baca: melayani) urusan-urusan terkait aliran kepercayaan tersebut. Instruksi ini dipertegas dengan keluarnya Instruksi Menteri Agama No. 14 tahun 1978 yang memerintahkan Kepala Badan Litbang Agama Depag, Kakanwil Depag di seluruh Indonesia untuk melakukan penelitian dan pendataan terhadap aliran-aliran kepercayaan tersebut.[32] Kedua instruksi ini adalah tindakan diskriminasi terhadap para penganut aliran kepercayaan karena mereka tidak diakui sebagai agama meskipun banyak di antara aliran kepercayaan tersebut mengaku dirinya adalah agama. Namun dengan adanya dua instruksi tersebut, ditegaskan bahwa status mereka bukanlah agama. Dalam hal ini negara memosisikan dirinya sebagai pengadil keyakinan warganya apakah mereka beragama atau tidak.

Setelah tumbangnya rezim Soeharto, semangat pengistimewaan dalam bentuk tuntutan pemberlakuan syariat Islam dalam segala aspeknya mendominasi pentas nasional dan lokal. Di NAD bahkan telah diberlakukan syariat Islam melalui UU. Di tingkat nasional, sebagian umat Islam menuntut dimasukkannya tujuh kata Piagam Jakarta dalam konstitusi. Di berbagai daerah kebijakan-kebijakan diskriminatif muncul dalam bentuk Perda. Misalnya lahir Perda berbusana muslim, seperti di NAD, Ka-

[31] Pdt. Weinata Sairin, M.Th., *Himpunan Peraturan...*, 108-110.
[32] Pdt. Weinata Sairin, M.Th., *Himpunan Peraturan...*, 112-115.

bupaten Solok Sumatra Barat, Kabupaten Sawahlunto, Kabupaten Sibuhan Sumatra Utara, dan di beberapa daerah lain. Perda-perda ini mewajibkan warganya yang muslim menggunakan pakaian yang ditentukan Pemda dan jika tidak akan dikenakan sanksi.

Dari berbagai pemberitaan media lokal diungkapkan bahwa pola penerapan wajib berbusana muslim ini antara lain melalui ancaman penangkap mereka yang melanggar, razia, operasi hingga berbagai bentuk sanksi sosial. Di Kabupaten Lima Puluh Kota Sumatra Barat misalnya, media lokal memberi stigma negatif kepada pelajar putri yang berseragam ketat, berjalan atau berboncengan di hari Minggu, termasuk kepada mereka yang datang ke tempat-tempat hiburan. Dalam harian *Singgalang* (7/9/09) diberitakan tentang Pemerintah Nagari yang tidak akan melayani perempuan yang tidak mengenakan jilbab.[33]

Namun ada fenomena menarik, organisasi kemasyarakatan Islam besar seperti NU dan Muhammadiyah terlihat tidak mendukung gerakan penerapan syariat Islam ini. Tetapi Pimpinan Pusat Persis mendukung amandemen Pasal 29 UUD 1945 yang mencantumkan tujuh kata Piagam Jakarta. Persis berpandangan Islam merupakan agama yang tidak hanya berkaitan dengan persoalan individu antara makhluk dengan Allah SWT, tetapi juga menyangkut hubungan horizontal. Islam bukan hanya soal akidah, ibadah dan muamalah, tapi juga soal jinayah (pidana). Di sampng itu sudah ada beberapa bagian syariat Islam yang secara empirik sudah diakomodasi dalam perundang-undangan seperti zakat, haji, dan wakaf. Alasan lainnya, Pemda yang mencanangkan syariat Islam memerlukan payung hukum kuat. Secara sosial, tidak terakomodasinya syariat Islam ini sering memunculkan sikap ekstrim di kalangan masyarakat

[33] Tim Penulis ANBTI dan Jaringan Media Monitoring Daerah, *Mengayam Beda Memelihara Bangsa* (Jakarta: ANBTI, 2010), 33.

muslim.[34]

Dari gambaran di atas terlihat favoritisme di satu sisi dan diskriminasi di sisi lainnya bisa berjalan beriringan bahkan sering tidak bisa dibedakan. Keduanya bagi banyak kalangan dilihat sebagai problem dan hambatan bagi pemenuhan keadilan dan persamaan terutama bagi kelompok minoritas. Apabila favoritisme menempatkan kelompok mayoritas sedemikian dominan, maka dalam kebijakan diskriminatif, kelompok minoritas berada dalam posisi sangat marjinal.

Yang sering luput dari perhatian, ternyata tindakan diskriminatif yang menimpa minoritas tertentu di satu daerah akan dibalas dengan tindakan yang sama di daerah lainnya. Penerapan syariat Islam di beberapa daerah yang dinilai melahirkan diskriminasi terhadap umat Kristen direspons dengan membuat rancangan Perda sejenis namun berasal dari syariat Kristen, seperti yang terjadi di Manokwari dengan Raperda Injili-nya. Raperda ini misalnya melarang perempuan muslimah memakai jilbab di tempat publik. Jika respons seperti itu terjadi di NTT atau di Bali, tentu alarm bahaya bagi masa depan Indonesia.[35]

Satu analisis menyatakan bahwa pada tingkat aplikasi, Perda-Perda tersebut telah menimbulkan perasaan tertekan pemeluk agama lain (minoritas), dan di sisi lain menimbulkan kesewenang-wenangan terhadap masyarakat. Kenyataan ini berpotensi menimbulkan perasaan "tidak enak" yang bisa mengganggu kehidupan beragama di Indonesia. Ibarat rumah, Indonesia telah dikavling kelompok-kelompok dominan di wilayah tertentu. Anggota keluarga yang lain memang tidak diusir, namun mereka diletakan di pojok dan tidak berkutik dengan tingkah polah anggota keluarga (mayoritas) lainnya.[36]

---

[34] Taufik Adnan Amal, *Politik Syariat...*, 59-60.

[35] Ahmad Suaedy, dkk., *Politisasi Agama dan Konflik Komunal* (Jakarta: The Wahid Institute, 2007), 26.

[36] Ahmad Suaedy, dkk., *Politisasi Agama ...*, 35.

BAGIAN KEEMPAT

Minoritas di Asia Tenggara[1]

Islam Asia Tenggara dan Tantangan Minoritas

Seperti di negara-negara lainnya, di sejumlah negara di kawasan Asia Tenggara dengan mayoritas muslim maupun minoritas muslim, desakan perubahan kuat terjadi. Di Indonesia dan Malaysia yang mayoritas muslim, kelompok minoritas nonmuslim maupun minoritas dalam komunitas muslim sendiri–yang di Indonesia sering dikategorikan sebagai "aliran sesat"— terus mendesakkan jaminan hak berekspresi, baik keagamaan maupun hak-hak sosial-ekonomi pada umumnya. Di Malaysia, partai koalisi yang lebih dari 50 tahun sejak kemerdekaan 1957 berkuasa, gagal mempertahankan dominasinya pada Pemilu Maret 2008. Partai kehilangan dominasi dua pertiga persen kursi untuk pertama kalinya dan kehilangan kekuasaan di lima negara bagian.

Di Indonesia gejolak tuntutan hak menoritas lebih luas dalam keagamaan hanya bisa dilakukan dengan cara mengingkari tuntutan konstitusinya sendiri, yaitu penetapan UU PNPS No. 1 Tahun 1965 oleh MK 19 April 2010 yang lalu. Sementara tuntutan minoritas muslim di Thailand dan Filipina lebih dari satu abad tidak kunjung memeroleh penyelesaian dan menelan banyak korban.

---

[1] Tulisan pernah dimuat dalam Ahmad Suaedy, "Islam, Identitas, dan Minoritas di Asia Tenggara," *Jurnal Kajian Wilayah,* PSDR LIPI Vol. 1 No.2 (2010): 237-255

Malaysia
Muslim Mayoritas

Malaysia merupakan negara yang sejak semula penduduknya bersifat multirasial dan multikultural. Negara jiran ini dibangun di atas kewarganegaraan yang cukup banyak imigran, terutama Cina dan India, meskipun tidak sedikit dari Indonesia dan Filipina. Di sisi lain, Malaysia secara konstitusi mendeklarasikan Islam sebagai agama resmi, *Yang di-Pertuan Agong* (Raja) (Article 53 Faderal Constitution) sebagai kepala negara –simbol Islam di negara itu. Selebihnya, dalam konstitusi disebutkan, semua warga negara berkedudukan sama di depan negara dan hukum, dan kepemelukan agama dijamin konstitusi.

Meski demikian berkaitan dengan program *affirmative action* atau NEP (*New Economic Policy*), definisi Melayu dan Bumiputera masuk ke dalam konstitusi sebagai yang didahulukan sebagai tugas negara untuk melakukan pengawalan oleh Yang di-Pertuan Agong. Persisnya, "*it shall be responsibility of the Yang di-Pertuan Agong to safeguard the special position of the Malays and natives of any of states of Sabah and Sarawak and the legitimate interests of other communities ...*" (Article 153[1]).

Ketika kemerdekaan Malaya dideklarasikan 1957, komposisi penduduk nyaris berimbang –sebelum bergabungnya Sabah dan Sarawak yang mayoritas Melayu pada 1963 dan sebelum lepasnya Singapura pada 1965 yang mayoritas etnis Cina —antara etnis Melayu di satu pihak dan imigran, khususnya Cina dan India di lain pihak. Di sisi lain, terjadi perlakuan yang tidak adil atas etnis Melayu atau pribumi oleh penjajah Eropa atau Inggris maupun Jepang. Mereka menjadikan etnis Cina atau imigran lebih maju dari penduduk asli. Hal ini menimbulkan kesenjangan penguasaan ekonomi yang kronis.

Sampai tahun 1970, 13 tahun setelah kemerdekaan, ditemukan penguasaan ekonomi pribumi hanya 1,7 persen secara nasional dibandingkan penguasaan imigran, khususnya etnis Cina.

Kondisi ini menjadi semacam kesadaran umum bagi sebuah kebijakan diskriminasi positif (*affirmative action*) lebih luas untuk penduduk pribumi setelah terjadinya kerusuhan besar antarrasial pada Pemilu 13 Mei 1969.

Pada tahun 1950-an hingga beberapa tahun setelah kemerdekaan, komposisi Cina di negara Malaysia (saat itu masih Malaya) sangat tinggi mencapai 45 persen penduduk. Tetapi setelah bergabungnya Serawak dan Sabah komposisi Cina tinggal 26 persen dan Melayu 53 persen. Perubahan komposisi itu lalu memengaruhi kebijakan dan sistem politik Malaysia. Sebelum bergabungnya Sabah dan Serawak dan lepasnya Singapura, *Melayu* merupakan istilah resmi di dalam konstitusi (the Federal Constitution 153[1]) maupun dalam program-program pemerintah untuk pribumi (*native*) atau penduduk asli.

Ada empat syarat utama untuk disebut *Melayu*, yaitu harus beragama Islam; fasih berbicara bahasa Melayu; menjalankan adat istiadat Melayu; serta lahir atau keturunan penduduk Malaya dan Singapura sebelum lepas. Bahwa, kebijakan Ketuanan Melayu sudah terjadi dan menjadi bagian dari aspirasi kemerdekaan itu sendiri, meskipun baru tahun 1971 terjadi ektensifikasi sebagai reaksi atas kerusuhan 1969. Namun setelah bergabungnya Sabah dan Sarawak, mengingat besarnya penduduk etnis nonmuslim yang nonimigran atau *native* di kedua daerah itu, maka diskursus Melayu dianggap tidak memadai lagi untuk merangkum mereka sebagai penduduk asli (*natives*). Maka kata *Melayu* yang semula hanya mencakup muslim sebagai penduduk asli, kemudian diperluas menjadi mencakup etnis Melayu dan etnis nonmuslim dan pagan di Sabah dan Sarawak. Penyebutan itu berubah dari *Melayu* menjadi *Bumiputera* –amandemen konstitusi 1971, Article 153 (Act A30).

Kebijakan NEP yang sering disebut *Melayu Superiority* sesungguhnya mengacu pada kata *Bumiputera* tersebut dan bukan lagi kata *Melayu*. Dengan demikian, keperpihakan negara

dan pemerintah atas mayoritas pribumi tidak hanya penduduk muslim atau Melayu melainkan mencakup nonmuslim dan bahkan kaum pagan. Sampai di sini menarik untuk diujisilang ke dalam doktrin Islam tentang pembagian kafir *dzimmi* dan *harbi*: Kategori Melayu dan Bumiputera *Superiority* pun pada kenyataannya tidak hanya mencakup hanya muslim.

Karena perkembangan masyarakat dan tuntutan politik bahkan harus mencakup pagan atau animis yang menurut teks al-Qur'an digolongkan sebagai musyrik yang harus ditundukkan. Demikian pula, jika pertanyaan dilanjutkan kepada mereka yang nonmuslim dalam kasus berpisahnya Singapura dari Federasi Malaya (kini Malaysia), apakah dengan demikian nonmuslim yang semula *dzimmi* di dalam negara Malaysia serta merta menjadi *harbi* dalam pengertian syariah sebagai yang halal diperangi setelah Singapura berpisah? Ternyata tidak. Kedua negara itu meskipun terjadi persaingan dan terkadang ketegangan yang tinggi, tidak pernah saling serang dan tetap saling menghormati dimana mereka diikat konstitusi negara masing-masing dan hukum internasional.

Sekali lagi hal ini menunjukkan, realitas politik dan ekonomi setempat serta sistem internasional lebih berpengaruh terhadap bangunan sosial politik muslim modern yang seyogyanya mendorong dilakukannya reformasi atau transformasi atau apapun namanya terhadap doktrin konvensional syariah tentang kategori *dzimmi* dan *harbi* yang statis. Dengan begitu doktrin Islam tertentu dapat memberikan konstribusi dan ikut memecahkan berbagai masalah lebih konkret dalam masyarakat kontemporer.

Tuntutan Perubahan

Pada Pemilu 8 Maret 2008, partai berkuasa yang telah memerintah selama lebih dari 50 tahun sejak kemerdekaan ditantang secara signifikan oleh oposisi. Untuk pertama kalinya partai

berkuasa gagal memeroleh mayoritas dua pertiga persen kursi di parlemen pusat dan kehilangan lima negara bagian. Partai berkuasa, Barisan Nasional (BN), setidaknya terdiri dari empat partai utama yang mencerminkan perbedaan etnis, yaitu UMNO yang mewakili etnis Melayu atau Bumiputera; MCA dan Partai Gerakan (berkuasa di Pulau Pinang sebelum Pemilu 2008), sebuah partai multirasial tetapi mayoritas didukung etnis Cina; serta MIC yang mewakili etnis India, di samping partai-partai kecil yang bersifat lokal di Sabah dan Serawak.

Sedangkan partai opisisi yang merupakan koalisi baru Barisan Alternatif (BA) yang kemudian dikenal Pakatan Rakyat (PR), terdiri dari tiga partai, yaitu PKR yang multirasial tetapi sebagian besar pendukung dan kepemimpinnnya dari kaum Melayu; DAP yang secara historis beraliran sosialis-demokrat bersifat multirasial tetapi mayoritas pendukung dan kepemimpinannya dari etnis Cina; serta PAS yang mendasarkan pada ideologi Islam yang hampir sepenuhnya didukung dan dipimpin etnis Melayu Muslim. BA memperoleh suara yang menjulang pada Pemilu 2008 dari hanya 9 persen 2004 menjadi 36.9 persen –terbagi ke dalam DAP 12.6 persen, PAS 10.4 persen dan PKR 14 persen, bisa dikatakan merupakan tuntutan pembaruan pola hubungan multirasial dan minoritas UMNO atau BN.

Sedangkan pada Pemilu 2004, BN mendapatkan perolehan suara tertinggi dalam sejarah pemilu di Malaysia, yaitu 91 persen dan mempertahankan dominasi penguasaan negara bagian kecuali Kelantan yang dipimpin PAS sejak 1999. Pada pemilu yang sama PKR hanya memperoleh 1 kursi di parlemen pusat, yaitu istri dari pemimpin koalisi BA atau PR sekarang Anwar Ibrahim. Pada Pemilu 2008, kemudian BN hanya memeroleh 63.1 persen kursi di parlemen pusat, sedangkan PKR saja di luar DAP dan PAS, meningkat dari 1 menjadi 31 kursi dengan keseluruhan perolehan PR dari 9 persen menjadi 36.9 persen.

Di samping itu, BN juga kehilangan empat negara bagian,

plus Kelantan. PKR menyapu bersih kursi parlemen pusat untuk wilayah ibu kota negara (Daerah Persekutuan milik Federal) yang terdiri dari lima kursi DPR pusat, meskipun tidak berhasil mengambil alih kepala daerah itu (walikota) karena ia merupakan otoritas Perdana Menteri yang masih dikuasai UMNO atau BN.

Yang menarik, perolehan suara fenomenal dari PR itu tampaknya dipengaruhi karena mereka menawarkan konsep baru tata hubugan antaretnis dan pengelolaan minoritas dalam sistem dan kebijakan politik oleh BN dengan apa yang disebut NEP (*New Economic Policy*) sejak tahun 1970. Kebijakan itu kemudian dikembangkan Mahathir Mohammd pada 1990 menjadi NDP (*New Development Policy*) dan kemudian NVP (*New Vision Policy, 2000*) atau sering disebut Visi 2020. BA atau PR melalui pemimpinnya Anwar Ibrahim menawarkan apa yang disebutnya "Agenda Ekonomi Baru Malaysia."

Intinya, menurut Anwar, NEP atau NDP, NVP yang intinya adalah Ketuanan Melayu atau Bumiputera (*Bumiputera Supremacy*) tidak lagi memadai bagi Malaysia untuk berkompetisi dalam era demokrasi dan globalisasi, baik bersifat ke dalam sendiri maupun keluar dalam berkompetisi dengan negara-negara lain. Ke dalam, kesenjangan di antara etnis sendiri terutama di antara kalangan Melayu atau Bumiputera semakin menganga.

Meskipun banyak orang Melayu mendapatkan keuntungan besar dari NEP dan NDP sehingga, menurut data resmi mutakhir dari pemerintah mencapai penguasaan ekonomi sekitar 19 lebih dari 1,7 persen pada tahun 1970. Yang terjadi adalah kronisme di antara Melayu dan juga di antara elit politik kaum Cina dan India sendiri yang tergabung di dalam koalisi BN. Sistem dan kebijakan politik seperti ini, menurut Anwar, menimbulkan kemampuan kompetisi etnis Melayu atau Bumiputera dan bangsa Malaysia rendah karena elit-elit baik Melayu, Cina

maupun India yang terbagung dalam BN berkuasa dengan cara tidak *fair* dan manipulatif. Anwar juga menunjukkan angka kesenjangan ekonomi antara kaya dan miskin di kalangan Melayu sendiri jauh lebih parah ketimbang antara sesama Cina dan India.

Bagi Anwar ketertinggalan Melayu atau Bumiputera tidak lagi dilihat dari sudut pandang etnisitas atau "pendekatan Perkauman" Melayu semata, melainkan harus dipandang dari sisi hubungan miskin-kaya dan lemah-kuat secara obyektif. *Affirmative action* harus diberikan kepada siapa saja yang membutuhkan dan tidak hanya Bumiputera. Baik Bumiputera, Cina maupun India sama-sama memiliki problem yang sebangun belaka, yaitu kemiskinan dan kesenjangan, dan karena itu harus dilihat sebagai problem universal. Maka, ia mengajukan semboyan "Ketuanan Rakyat" dan bukan "Ketuanan Melayu atau Bumiputera."

Filipina dan Thailand
Islam Lokal dan Fundamentalisme Islam

Dalam kasus gerakan kemerdekaan atau tuntutan otonomi khusus, baik di Thailand Selatan maupun Filipina Selatan, meskipun tidak bisa dipungkiri mereka bersinggungan dengan pemikiran dan gerakan fundamantalisme Islam, namun memiliki karakteristik dan latar belakang yang berbeda. Bahkan bisa dikatakan, dalam banyak hal pemikiran dan gerakan Islam fundamentalis tersebut tidak banyak membantu, untuk tidak dikatakan sebagai penghalang, bagi capaian yang mereka agendakan.

Mereka justeru lebih kuat ikatannya terhadap ke-lolak-an: sejarah, tanah, kekuasaan lokal, budaya, keturunan dan keagamaan. Ideologi Islamis, kalaupun memberikan sumbangan, hanya terbatas pada semangat kebangkitan dan perlawanan terhadap kekuasaan yang mapan dan menindas yang dituduh sebagai anti-Islam. Dengan pendekatan *collective memory*, ada em-

pat lapis identitas (*multiple identities*) dalam gerakan mereka.

Pertama adalah keberadaan warisan sejarah Kerajaan Islam baik di Patani maupun di Mindanao yang diingat sebagai semacam negara adidaya *Greater Patani* (Patani Raya) atau kerajaan yang menguasai Semenanjung Malaya (*Malaya Peninsula)*. Sementara di Mindanao suatu kerajaan yang tidak pernah tertundukkan penjajah Barat, baik Spanyol maupun AS, kecuali dengan cara manipulasi dan merampok. Dalam ingatan bersama mereka, kerajaan-kerajaan itu menjadi semacam simpul antara budaya kolektif mereka, kejayaan kerajaan lokal, kejayaan agama Islam, serta kesatuan Nusantara di mana mereka menjadi bagian daripadanya. Ini dipadu dengan eksistensi pengadilan agama yang mandiri dan kedudukan serta pengaruh para ulama atau imam.

Kedua, "Nusantara" lebih khusus "Islam Nusantara," yaitu kesamaan Islam antara Muslim-Malay di Thailand dan Filipina Selatan, dengan di Malaysia dan Indonesia di mana mereka merasa sangat dekat dari segi praktik dan pemikiran keagamaan serta kebudayaan. Kenyataan ini juga menjadi angan-angan bersama di kedua masyarakat Islam minoritas tersebut. Seorang aktivis dan penulis lokal mengatakan, dalam konteks ini, kedua masyarakat tersebut merasa tertinggal 100 tahun dari segi *tamaddun* di Malaysia dan Indonesia maupun Singapura, akibat penjajahan oleh negara Thailand dan Filipina terhadap mereka.

Ketiga, Islam itu sendiri. Agama Islam yang mereka peluk menyebabkan mereka merasa bagian dari dunia Islam, di seluruh dunia khususnya di Timur Tengah. *Keempat,* negara Thailand dan Filipina sebagai realitas politik dengan segala bentuknya, mayoritas Buddhisme di Thailand dan Katolik di Filipina, tetapi juga konstitusional. Kalimat seperti "Saya ini adalah warga negara Thailand atau Filipina, tetapi mengapa saya didiskriminasi," sering terdengar dari mulut para informan. Inilah lapisan-

lapisan identitas yang membuat mereka secara ideologis sangat solid hingga kini dan mampu menyatukan mereka dalam perjuangan.

Respons Negara Nasional

Secara umum baik negara dan pemerintah Thailand maupun Filipina menanggapinya mendasarkan pada nasionalisme *nation-state* di mana kesatuan bangsa sebagai representasi dari keinginan bangsa itu sendiri. Keinginan itu direpresentasikan suara mayoritas. Jika ada kelompok masyarakat yang berbeda apalagi minoritas dengan kepentingan nasional, maka akan dilakukan asimilasi, kalau perlu secara paksa. Padahal sesungguhnya mayoritas tidak bisa mewakili suara minoritas secara langsung.

Karena itulah meskipun itu kepentingan dari sebuah masyarakat muslim (minoritas) yang sangat khas, tetap saja keputusan nasional harus ditetapkan dengan suara mayoritas. Akibatnya, kepentingan mayoritas selalu menang yang berakibat pada tersingkirnya kepentingan-kepentingan khas minoritas. Kebijakan ini ditopang hegemoni dan standarisasi aparat yang sangat kuat di sejumlah bidang seperti pendidikan, hukum, ekonomi dan bahasa. Bagi minoritas yang tidak bersedia melakukan asimilasi total maka mereka akan tersingkir dengan sendirinya. Akibat lanjutannya adalah keterpinggiran dan terminoritisasi.

Kedua, pada kenyataannya, karena faktor demografi dari kedua negara tersebut dalam banyak hal sangat dikuasai dan dipengaruhi mayoritas terutama mayoritas agama. Budhisme di Thailand dan Katolik di Filipina meskipun mereka ditopang oleh prinsip sekuler, pengaruh agama dan pemimpin agama sangat kuat. Untuk kasus Thailand bahkan Budhisme dideklarasikan sebagai agama dengan posisi khusus karena dipeluk mayoritas penduduk, meskipun kemerdekaan untuk beragama dan berkeyakinan dijamin secara hukum. Cara pandang agama ma-

yoritas ikut memengaruhi kebijakan dan para pemimpin negara itu dalam menjalankan kebijakan pemerintahan tersebut.

Ketiga, dalam sistem demikian maka jika keinginan dan kepentingan sebuah minoritas hendak masuk dalam sistem politik nasional maka mereka harus menjadi bagian dari sistem itu, seperti partai politik misalnya. Sehingga ketika mereka masuk menjadi bagian dari sistem nasional pada saat itulah aspirasi khas mereka sebagai komunitas minoritas hilang atau menjadi bagian dari kepentingan nasional yang notabene didominasi atau didefinisikan oleh mayoritas.

Keempat, tidak berbeda dengan sistem lain, politik dalam demokrasi memberi peluang sangat besar bagi manipulasi dan pengkhianatan. Dalam sejarah upaya perdamaian dan negosiasi, manipulasi dan pengkhianatan menjadi bagian yang sering terjadi, dan bahkan dengan menggunakan elemen-elemen di dalam kelompok minoritas itu sendiri. Yang terjadi adalah saling "makan" di antara anggota minoritas itu sendiri, untuk kemudian mayoritas kembali menang.

Tuntutan dan Negosiasi

Pandangan dan nasionalisme konvesional dari kedua negara tersebut tampaknya tidak memberi peluang bagi terbangunnya hubungan yang lebih setara dan adil, kecuali ada perubahan mendasar dari paham nasionalisme *nation-state* itu sendiri. Prosedur demokrasi dan HAM yang mendasarkan pada nasionalisme itu belum memberikan hak dimana minoritas bisa memperoleh hak-hak khusus mendasarkan pada sejarah, kultur, dan agama yang mereka miliki.

Setidaknya ada lima pokok tuntutan yang mereka ajukan. *Pertama,* kebebasan beragama dan beribadah. Tuntutan ini secara konstitusional dijamin tetapi dalam praktiknya sulit menghindari penyimpangan karena mendahulukan mayoritas; *kedua,* diberinya peluang hukum agar umat Islam memi-

liki hukumnya sendiri yang khas. Ini juga dalam beberapa hal diakomodasi tetapi dalam praktiknya tidak sedikit kendala yang dihadapi; *ketiga*, ekspresi kultural menyangkut warisan budaya lokal seperti pemberangusan bahasa, budaya, dan penyitaan warisan budaya dalam kasus Thailand Selatan. Hal ini lebih rumit terutama ketika ekspresi kultual tersebut menjadi bagian dari tuntutan otonomi dan bahkan kemerdekaan; *keempat*, penguasaan tanah dan sumber alam, misalnya melalui *ancestral domain* untuk kasus Filipina Selatan. *Kelima*, hak untuk memerintah (*self-government*) dan mengatur rumah tangga sendiri serta mengelola tanah, sumber alam, dan kekuasaan.

Tiga tuntutan terakhir praktis berhadapan dengan konsep nasionalisme terutama *national identity* konvensional, yang masih bercokol di kedua negara tersebut. Kasus Aceh di Indonesia, menunjukkan secara nyata bahwa konflik seperti ini hanya bisa dipecahkan melalui prosedur dan konsep nonkonvensional, meskipun hingga kini masih dianggap janggal. Dengan melihat kenyataan di tiga negara tersebut, dan mungkin juga di Indonesia, mungkin tepat identifikasi Ilan Peleg (2003) yang menyebut fenomena demikian dengan "*hegemonic state*", yaitu sebuah negara yang didominasi oleh mayoritas yang tidak memberi tempat secara khusus kepada minoritas sehingga "*those that are only exclusively committed to the interests of the dominant ethnic group*." Peleg mengidentifikasi lima ciri atau akibat dari *hegemonic state*:

> *"The core nation that is in control of the state enjoys multinational superiority in all-important socioeconomic areas (e.g., level of education, technological know-how, economic control)"; 2) "The establishment of a hegemonic regime came about following deep, bitter, and violent conflict between the ethnic groups in the state"; 3) "The state lacks a political culture and legal tradition that could be effectively used by proponents of change*

to bring about a transformation from within"; 4) "The ethnic majority that dominates the state is fundamentally intolerant toward "others," especially toward the rival ethnic minority"; 5) "There is no significant international pressure on the ethnic majority to treat the minority in accordance with acceptable international norms." [2]

Kedua, hal itu akibat dari paham nasionalisme statis yang masih bertahan kuat di ketiga negara tersebut.[3] Menurut Gans ada dua jenis nasionalisme, *statist nationalism* dan *cultural nationalism*. *Statist nationalism* hanya mengakui keseragaman *national identity* bagi mereka yang berada di dalam batas teritorial negara dengan cara asimilasi kalau perlu dengan paksa. Mungkin nasionalisme model ini menoleransi perbedaan kultural di dalam lingkup national tetapi ia tidak mengakui kelompok-kelompok itu sebagai *national identity* yang plural dan multikultural. *Kedua,* sebaliknya, *cultural nationalism* mengakui adanya perbedaan kultural di dalam lingkup teritorial menjadi bagian dari *national identity*. Kelompok minoritas yang memiliki sejarah dan kekhususan dimungkinkan memiliki ekspresinya sendiri dan diakui perbedaan itu sebagai *national identity*. Contoh paling baik dalam kasus ini adalah keberadaan Quebec di dalam negara nasional Kanada.

Ketiga, adalah pandangan Scawarzmantel (2003) yang berpendapat bahwa hegemoni terjadi disebabkan di antaranya karena konsep bangsa (*nation*) yang mendasarkan pada doktrin kesatuan teritorial dan *citizenship*. Dengan penyatuan itu, hanya mereka yang menjadi *nation* berdasarkan doktrin teritorial yang seragam maka bisa menjadi *citizen* yang diakui negara.

---

[2] Ilan Peleg, *Democratizing the Hegemonic State: Political Transformation in the Age of Identity* (Cambridge: Cambridge Univerity Perss 2007), 23

[3] Chaim Gans, *The Limits of Nationalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 7-66

Konsekuensinya adalah ia, misalnya, menyingkirkan imigran dan mereka yang tidak bersedia masuk dalam konsep *nation* tersebut meskipun berada di dalam naungan teritorial negara yang sama, serta melakukan asimilasi paksa terhadap identitas kultural yang berbeda dengan identitas nasional. Scawarzmantel menulis:

> *"Those taking such a stance point to the end to divorce citizenship from nationality because of the necessary exclusivity of the nation-state and its ability to maintain itself as an open democratic community. Such a stance leads to the conclusion that national identity is not a necessary basis for a democratic society."* [4]

Keempat, berbagai doktrin Islam yang tertutup dan tidak relevan lagi dengan kenyataan perlu dibongkar agar doktrin tersebut berdialog dengan kenyataan dan bisa menyumbangkan sesuatu yang berarti bagi dinamika masyarakat modern kini. Melihat kenyataan di Malaysia dan mugkin juga di banyak negara lain, *dzimmi* sebenarnya lebih tepat diberi arti nonpribumi atas pribumi dimana mereka bisa melakukan negosiasi tentang hak-hak mereka, termasuk hak konstitusional untuk berpolitik dan bela negara.

Kelima, dalam konteks hak-hak kelompok minoritas, Kymlicka berpendapat bahwa baik minoritas *native* maupun imigran harus diberi hak yang sama dengan mayoritas dalam *national identity*. Keduanya memiliki hak sederajat dalam konstitusi maupun sosial-ekonomi-politik. Namun mereka dibedakan bahwa, imigran tidak memiliki hak untuk menuntut *self-government*, berbeda dengan minoritas *native*.[5] Meski demikian dua

[4] John Schwarzmatel, *Citizenship and Identity: Towards a New Republic* (New York: Routledge 2003), 87

[5] Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority*

hal perlu diperhatikan, yaitu bahwa pertama kelompok minoritas yang hendak dijamin itu, keduanya, harus tidak menghalangi pelaksanaan hak individu ke dalam anggota kelompok itu sendiri (*internal restrictions*).[6] *Kedua*, kelompok minoritas itu tidak melakukan tirani terhadap mayoritas maupun terhadap minoritas lainnya.

Rights (Oxford: Oxford University Press 1995), 63

[6] Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights,* 57-58

BAGIAN KEEMPAT
Minoritas di Asia Tenggara

Daftar Pustaka

Abou El Fadl, Khaled, "Islamic Law and Muslim Minorities: The Juristic Discourse on Muslim Minorities from 8th to 17th Century CE / 2th to 11th Century *Hijrah*." Singapore, MUIS Occational Papers Series, 2006.

Ahmed, Istiaq, *The Concept of an Islamic State*. London: Frances Pinter Publisher, 1987.

Amal, Taufik Adnan, *Politik Syariat Islam Dari Indonesia Hingga Nigeria*. Jakarta: Pustaka Alvabet, 2004.

Anderson, Benedict, *Imagined Communities; Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Manila: Verso, 2004.

al-Mawardi, *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah*. Kairo: Dar al-Fikr, 1960.

an-Naim, Abdullahi Ahmed, *Islam dan Negara Sekuler, Menegosiasikan Masa Depan, Syariah*. Bandung: Mizan, 2007.

Asshiddiqie, Jimly. Pengantar untuk *Pancasila dan Islam*, oleh Erwin Kusuma dan Khairul (ed.). Jakarta: BAUR Publishing, 2008.

Baqir Zein, Abdul, *Etnis Cina Dalam Potret Pembauran di Indonesia*. Cet. 1. Jakarta: Prestasi Insan Indonesia, 2000.

Benhabib, Seyla, *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Politic*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

Conventios. "European Charter for Regional or Minority Languages" article 1 point a dalam http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm (diakses 8 November 2012)

Effendi, Djohan, "Jaminan Konstitusional bagi Kebebasan Beragama di Indonesia" dalam Komarudin Hidayat dan Ahmad Gaus AF, *Passing Over: Melintasi Batas Agama*. Jakarta: Gramedia Pustaka dan Paramadina, 2001

ESDS. "Ethnicity: Introductory User Guide ESDS Government," updated January 2012, 6 http://www.esds.ac.uk/government/docs/ethnicityintro.pdf (diakses 8 November 2012).

Esposito, John L., "Modernizing Islam and Re-Islamization in Global Perspective," dalam *Modernizing Islam: Religion in the Public Sphere in the Middle East and Europe,* Esposito, J. L. & Fracois

Burgot (eds). New Jersey: Rutgers University Press 2003.

Fishman, Shammai, "Fiqh al-Aqalliyat: A Legal Theory for Muslim Minorities, Hodson Institute: Research Monograph on the Muslim World, Series No. 1, Paper No. 2, October 2006.

Gans, Chaim, *The Limits of Nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Habib, Kamal Said, *Al-Aqalliyyat wa al-Siyasah fi al-Khibrah al-Islamiyyah.* Kairo: Maktabah Madbuli, 2002.

Hidayat, Nurkholish dkk, *Peradilan Kasus-kasus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*. Jakarta: LBH Jakarta, 2011.

ICJ, "Publications of the Permanent Court of International Justice (1922-1946)" http://www.icj-cij.org/pcij/index.php?p1=9 (diakses 8 November 2012)

Jenne, Erin, "A Bargaining Theory of Minority Demands: Explaining the Dog that Did not Bite in 1990's Yugoslavia", *International Studies Quarterly* 48 (2004)

Kahar, Novriantoni, "Kategorisasi Minoritas dalam Sejarah Islam," *Majalah Tempo*, 13 September 2010.

Kemdiknas. "etnik" http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php (diakses 8 November 2012)

Khan, Asif K., *The Fiqh of Minorities, the New Fiqh to Subvert Islam.* London: Khilafah Publication, 2004.

Kholiludin, Tedi, *Kuasa Negara Atas Agama*. Semarang: RaSAIL Media Group, 2009.

Kymlicka, Will and Baogang He (ed), *Multiculturalism in Asia*. New York, Oxford University Press, 2005.

______ et. al., ed.*Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. New York: Oxford University Press, 2001.

______, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority*. Oxford: University Press, 1995.

Makesell, Marvin W. and Alexander B. Murphy, "A Framework for Comparative Study of Minority-Group Aspirations," *Annals of the Association of American Geographers*, 81(4), 1991.

March, Andrew F., "Sources of Moral Obligation to non-Muslims in the Jurisprudence of Muslim Minorities (*Fiqh al-aqalliyyāt*) Discourse", Jurnal *Islamic Law and Society,* Edisi 16, 2009

Mas'udi, Masdar F, *Agama Keadilan, Risalah Zakat (Pajak) dalam Islam.*

Jakarta: Pustaka Firdaus, 1991.
Masud, Muhammad Khalid, "*Fiqh al-Aqalliyat:* Toward Another Civil Rights Movement?" *ISIM Review* December 2005.
Mawardi, Ahmad Imam, "Fiqh al-Aqalliyat: Pergeseran makna Fiqh dan Ushul al-Fiqh", http://www.scribd.com/doc/2889003/FIQH-AQALLIYAT (diakses 7 November 2012).
McAuliffe, Jane Dammen, ed., "Community and Society in the Qur'ân" dalam *Encyclopaedia of the Qur'ân*. Vol. 1, Leiden: EJ. Brill, 2001.
Minorty Rights, "Native America" http://www.minorityrights.org/2615/united-states-of-america/native-americans.html (diakses 8 November 2012)
Munawar-Rachman, Budhy, ed., *Membela Kebebasan Beragama*. Jakarta: LSAF dan Paramadina, 2010
Nasution, Khoiruddin, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi terhadap Perundang-UndanganPerkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia*. Jakarta: INIS, 2002
OHCHR, "Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation," United Nations, 2010 http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf (diakses 8 November 2012)
Peleg, Ilan, *Democratizing the Hegemonic State: Political Transformation in the Age of Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
Poulton, Hugh dan Taji-Farouki, Suha. ed. *Muslim Identity and the Balkan State*. London: Hurst and Company in Association with the Islamic Council, 1997.
Preece Jennifer, Jackson, *Minority Rights Between Diversity and Community*. USA: Polity Press, 2005.
Riyadi Terre, Eddie, "Posisi Minoritas dalam Pluralisme: Sebuah Diskursus Politik Pembebasan," http://interseksi.org/publications/essays/articles/posisi_minoritas.html (diakses 8 November 2012)
Saeed, Abdullah, *Muslims Australians, Their Beliefs, Practices ad Institutions*. Canbera: Commonwealth of Australia, 2004.
______ , "Rethinking Citizenship Rights of Non-Muslim in an Islamic State: Rashîd al-Ghannûshî's Contribution to the Evolving Debate", *Jurnal Islam and Christian-Muslim Relation,* Vol. 10. No. 3 1999

Sairin, Weinata, *Himpunan Peraturan di Bidang Keagamaan*. Jakarta, BPK Gunung Mulia, 1996.

Schwarzmatel, John, Citizenship and Identity: Towards a New Republic. New York: Routledge 2003.

Seymaour, Michel. "*Rethinking Political Recognition,*" dalam *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies,* Gagnon, Alian-G and Gubernau, Montserrat, and Rocher, François. Montreal: The Institute for Research and Public Policy, 2003.

Siddiqi, Muhammad Yasin Mazhar, *The Prophet Muhammad, a Role Model for Muslim Minorities.* UK: the Islamic Foundation, 2006.

Suaedy, Ahmad, dkk., *Politisasi Agama dan Konflik Komunal.* Jakarta: The Wahid Institute, 2007.

Subagyo, Rahmat, *Kepercayaan dan Agama*. Yogyakarta: Kanisius, 1995.

Suyuti, Zarkowi, *Minoritas Muslim di Dunia Dewasa In. Terjemahan.* Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.

Tim Penulis ANBTI dan Jaringan Media Monitoring Daerah, *Mengayam Beda Memelihara Bangsa*. Jakarta: ANBTI, 2010.

Tim Penulis ILRC, *Bukan Jalan Tengah*. Jakarta: ILRC, 2010.

Tim Penyusun Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia.* Jakarta: Balai Pustaka, Edisi Ketiga, 2005

United Nations Human Right Office of The High Commissioner, *Minority Right: International Standards and Guidance for Implementation*. New York and Geneva, United Nations, 2010

Wahid, Abdurrahman, *Islam Kosmopolitan*. Jakarta: The Wahid Institute, 2007.

Wahid, Marzuki, "*Counter Legal Draft* Kompilasi Hukum Islam (CLD-KHI) dalam "Perspektif Politik Hukum di Indonesi," paper yang dipresentasikan pada The 4th Annual Islamic Studies Postgraduate Conference, The University of Melbourne, 17-18 November 2008.

Wahid Institute. "Lampu Merah Kebebasan Beragama," Laporan Kebebasan Beragama dan Toleransi di Indonesia, Desember 2011.

Wikipedia. "Minority language" http://en.wikipedia.org/wiki/Minority_language (diakses 8 November 2012)

Tentang Penulis

AHMAD SUAEDY. Lahir di Kebumen 6 Mei 1963. Setamat Madrasah Aliyah Negeri (MAN) Kebumen 1983 dan pesantren di Kemayan, Kediri, Jawa Timur, serta Nampuadi dan Lirap, kebumen, Jawa Tengah, melanjutkan studi S1 di IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Jurusan Tafsir Hadis dan tamat tahun 1990. Pendidikan S2 diselesaikan di Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta tahun 2012 dengan tesis "Dinamika Minoritas Muslim Mencari Jalan Damai: Studi Kasus di Thailand Selatan dan Filipina Selatan".

Menyunting sejumlah buku, di antaranya *Dekonstruksi Syari'ah: Wacana Kebebasan Sipil, Hak-hak Azasi Manusia dan Hukum Internasional dalam Islam* karya Abdullahi Ahmed An-Na'im (Yogyakarta: LKiS 1994), *Pergulatan Pesantren dan Demokrasi* (Yogyakarta, LKiS 1999), *Kiai dan Demokrasi* (Jakarta: P3M, 2000), *Politisasi Agama dan Konflik Komunal* (Jakarta: Wahid Institute 2007). Karya-karya yang ditulis antara lain *Perspektif pesantren: Islam Indonesia Gerakan Sosial Baru Demokratisasi* (Jakarta: Wahid Institute, 2009), *Agama Dan Konstestasi Ruang Publik : Islamisme, Konflik Dan Demokrasi* (Jakarta: Wahid Institute, 2011).

Ia produktif menulis di sejumlah jurnal, media massa nasional, dan internasional. Pada 2009 mendapat Research Fellowship Asian Public Intellectual (API) dari Japan Foundation untuk riset di Thailand, Pilipina dan Malaysia masing-masing untuk tiga bulan mulai Juli 2009. Direktur Eksekutif the Wahid Institute sejak lembaga didirikan pada 2004 hingga 2011. Saat ini menjadi Direktur Abdurrahman Wahid Center UI Depok. Korespondensi melalui suaedy@gusdur.net

RUMADI, lahir di Jepara (Jawa Tengah) 18 September 1970. Setelah menamatkan Sekolah Dasar (1983) dan MTsN (1986) di Jepara, melanjutkan ke PGAN Kudus. Tahun 1989 melanjutkan ke Fakultas Syariah IAIN Walisongo Semarang (1994). Tahun 1995-1997 menempuh S2 di IAIN Imam Bonjol Padang, dan menyelesaikan S3 (2006) di Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.

Pernah menjadi staf pengajar di STAIN Bengkulu (1997-2004) sebelum akhirnya pindah ke Fakultas Syariah

dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Di Sela-sela mengajar, penulis menjadi peneliti senior di the Wahid Institute (2005-sekarang); dan redaktur jurnal *Tashwirul Afkar* Lakpesdam NU (2000-sekarang).

Buku yang pernah diterbitkan antara lain *Masyarakat Post-Teologi* (Jakarta: Gugus, 2002), bersama Marzuki Wahid menulis buku *Fiqh Mazhab Negara, Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia* (Yogyakarta: LKIS, 2001), *Renungan Santri: dari Jihad sampai Kritik Wacana Agama* (Jakarta: Erlangga, 2007), *Post-Tradisionalisme Islam, Wacana Intelektualisme dalam Komunitas NU* (Cirebon: Fahmina, 2007). Di samping menulis di sejumlah Jurnal ilmiah, tulisan-tulisan lepasnya juga sering menghiasa sejumlah media seperti *Kompas, Suara Pembaruan, Koran Tempo, Media Indonesia, Suara Karya* dan sebagainya. Korespondensi melalui rumadi@wahidinstitute.org

MUHAMMAD SUBHI. Lahir di Lombok 30 April 1978 di sebuah desa bernama Sengkol. Mengenyam pendidikan dasar di kampung halamannya mulai dari Madrasah Ibtidaiyah (1990) dan Madrasah Tsanawiyah (1993), penulis juga menimba ilmu keislaman klasik di sejumlah pesantren di Lombok. Setelah itu ia meneruskan pendidikan di Madrasah Aliyah Program Khusus Mataram dan selesai tahun 2006.

Perjalanan hidup telah membawanya merantau ke Jakarta dan meneruskan studi di Fakultas Hukum dan Syariah UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dan selesai tahun 2002 dan saat ini tengah menyelesaikan studi Magister Hukum Islam di kampus yang sama.

Sempat aktif di beberapa lembaga Swadaya Masyarakat, sejak tahun 2004 ia memulai terlibat di The Wahid Institute (WI) lembaga yang didirikan Presiden Ke-4 RI KH. Abdurrahman Wahid, dan menangani sejumlah program seperti penelitian, advokasi dan penulisan buku. Beberapa buku yang telah dihasilkan antara lain: *Kala Fatwa Jadi Penjara* (2006), *Politisasi Agama dan Konflik Komunal* (Editor, 2007), *Ragam Ekspresi Islam Nusantara* (Penulis, 2008), *Agama dan Pergeseran Representasi* (editor dan penulis, 2009) *Islam, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia* (2010) dan *Mengelola Toleransi dan Kebebasan Beragama: 3 Isu Penting* (penulis, 2012). Selain itu, ia juga terlibat dalam pengelolaan bulletin bulanan *Monthly Report on Religious Issues* (MRoRI) dan News Letter "Nawala" yang diterbitkan The Wahid Institute.

Selain itu, penulis juga aktif dalam dialog dan konferensi lintas agama baik di dalam maupun luar negeri. Pada pertengahan 2009 memperoleh kesempatan menjadi peserta dalam International Visitor Leadership Program

dengan tema "Multiculturalism" di Amerika Serikat dan pada 2010 menjadi peserta Ecumenical Program for Religious Dialogue di University of Bossei-Switzerland. Korespondensi dilakukan melalui subhi@wahidinstitute.org.

ALAMSYAH M. DJ'AFAR. Lahir 19 Nopember 1979 di Pulau Tidung, Kepulauan Seribu. Setamat Madrasah Tsanawiyah di Pulau Tidung tahun 1994, melanjutkan ke Pondok Pesantren Ashiddiqiyyah Jakarta. Pendidikan sarjana dirampungkan di Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta, Jurusan Komunikasi Penyiaran Islam Fakultas Dakwah, tahun 2003. Saat ini tengah menyelesaikan pendidikan pascasarjana di almamaternya: Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.

Menyunting sejumlah buku antara lain *Agama dan Pergeseran Representasi : Konflik dan Rekonsiliasi di Indonesia* (Jakarta: Wahid Institute, 2009); *Perspektif pesantren : Islam Indonesia gerakan sosial baru demokratisasi* (Jakarta: Wahid Institute, 2009). Menulis buku *Mengadili Keyakinan: Kajian putusan Mahkamah Konstitusi atas UU Pencegahan Penodaan Agama* (Jakarta: ICRP, 2010); *Agama dan Konstestasi Ruang Publik : Islamisme, Konflik Dan Demokrasi* (Jakarta: Wahid Institute, 2011).

Terlibat di sejumlah aktivitas penelitian: "Gerakan Pro-Pluralisme di Indonesia: Agenda Penguatan Demokrasi Masa Depan" di Indonesia" (draft penelitian disusun bersama Ahmad Suaedy [peneliti utama] dalam proyek penelitian Peta Gerakan pro-Pluralisme di Indonesia tahun 2008 bekerjasama dengan HIVOS Belanda); "Politik Halal di Indonesia Dilema Negara Majemuk Menegakan Konstitusi" (draf penelitian Yayasan Pengkajian Hukum Indonesia, Jakarta, 2011 bersama Wagiman Martedjo): Kemerdekaan Beragama Di Asia Tenggara; Antara Konstitusi dan Praktik (Draft Penelitian HRWG tahun 2012).

Pada 2001 hingga 2007, mengelola Majalah keislaman *Syirah*. Saat ini beraktivitas sebagai peneliti the Wahid Institute Jakarta. Korespondensi dilakukan melalui alam@wahidinstitute.org atau alamsyah_mdj@yahoo.com